

# **O ensino profissional de nível secundário em Portugal, 2000-2014**

## **Quase-mercado e isomorfismo**

**Marina Maria Guerra Peliz Ribeiro**

**Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre  
em Sociologia, área de especialização em Sociologia Económica e das Organizações, realizada sob  
orientação científica do Professor Doutor Rui Santos**

**Setembro, 2014**

*À minha Filha pela coragem e responsabilidade com que enfrentou os tempos ausentes da mãe*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador Professor Doutor Rui Santos pela disponibilidade, pelo que me ensinou e fez ver, pela desconstrução de ideias pré-concebidas fruto das experiências de uma vida pessoal e profissional interrompida no tempo.

Ao Professor Doutor David Justino, melhor dizendo, ao David, pela oportunidade, por acreditar e sobretudo pela amizade.

À minha família amiga, atenta e expetante.

À equipe do CESNOVA pelo carinho e apoio.

Ao Sérgio pela paciência e apoio no tratamento das bases de dados.

À Teresa e à Rute pelo estímulo e alegria.

Aos Diretores, Coordenadores e Professores das escolas da Rede ESCXEL, pela confiança, abertura e clareza dos depoimentos.

# **O ensino profissional de nível secundário em Portugal, 2000-2014**

## **Quase-mercado e isomorfismo**

Marina Maria Guerra Peliz Ribeiro

### **RESUMO**

O presente estudo aborda a forma como as escolas secundárias públicas com ensino profissional (cursos profissionais) de qualificação profissional de nível 4, se têm vindo a adaptar às novas configurações do sistema educativo, na integração desta oferta educativa. Esta via de ensino tem contribuído de forma expressiva para o aumento da escolarização do ensino secundário nos últimos anos em Portugal. Tendo presentes estas novas configurações institucionais que resultaram em mudanças no sistema educativo, o Estado parece agora legitimar e apelar ao comportamento competitivo, numa ação conduzida por lógicas de mercado (quase-mercado).

Destacamos aspetos fundamentais como os reflexos da crise económica e financeira no desemprego e na formulação de quadros de incerteza, o reforço do regime de autonomia, a imposição de condições de administração e gestão participativa, a estrutura e organização desta via de ensino, e o planeamento da oferta formativa como contextos centrais para a reflexão e identificação da ação estratégica. Recorremos ao conceito de instituição, o qual define o ambiente organizacional como um espaço de trocas de recursos económicos e simbólicos, e enfatiza que as estruturas organizacionais são o resultado de pressões exercidas pelo ambiente institucional em que estão inseridas, e não entidades passivas, pois desenvolvem práticas e estratégias consideradas apropriadas para assegurar o seu poder, legitimidade e sobrevivência.

Através da análise da evolução das ofertas de cursos às escalas nacional e regional e de entrevistas com escolas públicas e municípios da rede EXCEL, bem como de escolas privadas dos mesmos concelhos, concluímos que numa primeira fase as escolas públicas pautaram as suas ofertas por estratégias defensivas, face à dependência de recursos, à procura de estabilidade organizativa e de afetação do corpo docente instalado e à perceção duvidosa sobre a autonomia. A segunda fase, a partir de 2011, caracteriza-se pelo reforço da centralidade do Estado que passou a determinar as ofertas agindo como representante único da procura pública, ao mesmo tempo que se manteve a pressão concorrencial sobre as escolas como atores da oferta, estruturando um quase-mercado aproximado a um monopsónio.

**Palavras-chave:** Ensino Secundário Profissional; Quase-mercado; Campo Organizacional; Isomorfismo

## Upper secondary professional schooling in Portugal, 2000-2014

### Quasi-market and isomorphism

Marina Maria Guerra Peliz Ribeiro

#### ABSTRACT

This study looks at how upper secondary public schools with level 4 vocational training (professional courses) have been adapting to the restructuration of the educational system, while integrating this educational offer. Vocational training has significantly contributed to the increase of the level of schooling in secondary school during the last years in Portugal. Considering this broader restructuration that resulted in changes within the educational system, the Government seems now to legitimize and advocate for a competitive behaviour translated into an action driven by market rationales (quasi-market).

We highlight fundamental aspects such as the impact of the economic and financial crisis on unemployment and the creation of an environment of uncertainty, the reinforcement of autonomy, the imposition of conditions for a participative management, the structure and organization of this system and its planning as the central contexts for reflection and identification of strategic action. The concept of institution is used to define the organizational environment as a space in which economic and symbolic resources are traded. This concept also emphasizes that organizational structures are the result of external pressures by the institutional environment in which they operate, but not passive entities as they develop practices and strategies considered to be suitable to assure their power, legitimacy and survival.

Through the analysis of the evolution of the course offer at the national and regional scales, and of interviews with public schools and municipalities in the ESCXEL network, as well as with private schools in the same municipalities, we conclude that in a first phase, public schools guided their offer by defensive strategies, responding to resource dependence, the search for organizational stability, the allocation of the established teaching staff, and a doubtful perception of school autonomy. The second phase, since 2011, is characterized by a reinforced centrality of the state that increasingly determine the offers by acting as the sole representative of public demand, while keeping the competitive pressure in schools as the supply-side actors, thus structuring a quasi-market close to a monopoly.

**Keywords:** Upper secondary professional schooling; Quasi-market; Organizational field; Isomorphism.

# **ÍNDICE**

## **Introdução**

### **Capítulo 1 - A retoma do ensino profissional: fundamentos e enquadramento das políticas de educação e formação**

- 1.1. Reintrodução do ensino profissional
- 1.2. A Lei de Bases do Sistema Educativo e as escolas profissionais
- 1.3. A Declaração de Lisboa e as políticas de educação e formação profissional/vocacional
- 1.4. A evolução da procura do ensino profissional de nível secundário
- 1.5. As organizações escolares em contexto de incerteza

### **Capítulo 2-Contextos e condicionantes institucionais e formais da ação das escolas**

- 2.1. Reconfiguração institucional e autonomia
- 2.2. A estrutura e organização do ensino profissional
- 2.3. O planeamento da oferta formativa

### **Capítulo 3- Enquadramento teórico, problemática e método**

- 3.1. Perspetiva institucional e a ação das organizações
- 3.2. A dependência de recursos e a ação estratégica
- 3.3. Problemática e hipóteses iniciais
- 3.4. Terreno e métodos de investigação científica

### **Capítulo 4-Resultados**

- 4.1. Configuração da oferta formativa nacional de cursos profissionais de nível secundário
- 4.2. Estratégias e comportamento organizacional

## **Conclusões**

## **Anexos**

## **Referências**



## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o ensino profissional em Portugal tem sido objeto de um forte investimento das políticas públicas em educação e formação, e de uma procura crescente por parte dos alunos/famílias que optam por esta via de ensino, vocacionada para a qualificação de jovens e sua preparação para o mercado de trabalho.

A aposta na qualificação como parte integrante dos objetivos de uma política educativa ganha relevo com a integração plena de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986, conjuntura na qual se aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei, 1986, adiante designada por LBSE), começando a desenhar-se uma nova configuração do sistema educativo, com a multiplicação e alargamento das modalidades de oferta de formação profissional e profissionalizante definidas no âmbito da reformulação do ensino secundário.

O ensino profissional foi reintroduzido no sistema educativo como instrumento fundamental para a qualificação dos jovens e para o desenvolvimento económico, tendo-se criado, no enquadramento legislativo da LBSE, o subsistema de escolas profissionais, e constituída uma rede de estabelecimentos privados de ensino e formação alavancados na sociedade civil, financiados e tutelados pelo Estado.

A criação deste subsistema foi considerada fundamental para a afirmação definitiva do ensino profissional como modalidade alternativa ao ensino secundário regular. Esta rede de escolas privadas desempenhou um papel fundamental na formação profissionalizante, dando resposta a uma procura que foi crescendo ao longo do tempo que se seguiu à sua constituição. Em 2000, aproximadamente 200 escolas profissionais privadas eram responsáveis pela formação profissional de nível secundário de 26777 alunos, número que atingiu, em 2010, perto de 41000 alunos.

No mesmo quadro legislativo de enquadramento das políticas educativas que se vieram a implementar, entretanto objeto de 3 alterações (Lei, 1997, 2005, 2009), o Estado previa a possibilidade de criar subsidiariamente escolas profissionais em regiões não contempladas pela rede de escolas privadas. Mas só a partir de 2004 o ensino profissional, e em particular o ensino profissional/vocacional de qualificação profissional de nível 4<sup>1</sup>, foi alargado de forma expressiva aos estabelecimentos da rede pública, no âmbito da reforma do

---

<sup>1</sup> O Quadro Nacional de Qualificações define os descritores dos níveis de qualificação nacionais, segundo os quais o ensino secundário profissional de nível 3 (CITE [ISCED]), confere qualificação profissional de nível 4 (Portaria, 2009).



ensino secundário. Desde então, esta via de ensino assinalou um crescimento exponencial, que se acentuou com a mobilização para a qualificação da população portuguesa, que teve expressão máxima a partir de 2008 – enquadrada no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, lançada em 2005 –, e no âmbito da qual se estabeleceu a escolaridade obrigatória de 12 anos (Lei, 2009 que procedeu de fato, no seu artº 5º, à 3ª alteração da LBSE).

A introdução da escolaridade obrigatória no ensino secundário, constituiu-se como uma das principais alterações ao sistema educativo, com a expansão e diversificação das ofertas formativas profissionalizantes, que a sua entrada em vigor, em 2012, veio a reforçar com a criação de novas ofertas educativas de nível básico e secundário, “uma oferta de alternativa mais acautelada com os interesses vocacionais e profissionais dos alunos” (Decreto-Lei, 2012c, preâmbulo).

Com efeito, em 10 anos, e em ambos os sistemas, o crescimento de alunos nesta via de ensino foi expressivo: de 50% na rede privada, e 389,3% na rede pública, ultrapassando largamente, nesta rede, o crescimento nas vias regulares do ensino secundário.

Nas escolas públicas, uma vez incorporado na escolaridade obrigatória, o crescimento do ensino secundário resultou da via profissional prefigurando-se alterações e mudanças significativas na morfologia desta estrutura de ensino. Tal obrigou as escolas ao desenvolvimento de estratégias associadas, quer ao cumprimento dos objetivos estipulados normativamente pelo Estado, no âmbito das mudanças nos programas e políticas educativas que vêm sendo introduzidas desde a LBSE, quer à sua sobrevivência.

Estas mudanças integram-se num contexto mais amplo de transformações atribuídas ao papel da Educação, resultantes das alterações nos mecanismos institucionais induzidos pela reformulação do papel do Estado.

(...) uma nova relação do Estado com o sector público é pensada sobretudo na exploração de alternativas que orientam o provimento público e tornam o fornecimento de serviços contestável e competitivo; a mercantilização bem como a privatização, são políticas importantes neste contexto (OCDE, 2005: 9)

Estas alterações na relação do Estado com o sector público decorrem, quer do processo de descentralização de decisões por delegação e transferência de competências, quer do reforço do controlo e regulação realizado através da promoção de mecanismos concorrenciais inspirados no mercado. O termo “quase-mercado” foi introduzido por Julien

Le Grand (1991, citado por IG, 2012: 2,) para descrever uma série de reformas públicas ocorridas desde finais da década de 80, conotadas com a “Nova Gestão Pública” e que introduziram o conceito de competição entre os fornecedores de serviço público. O Estado adota princípios de gestão baseados em

racionalidades instrumentais subordinando os direitos sociais às lógicas de eficácia e eficiência (...) promovendo mecanismos de mercado dentro do espaço estrutural do Estado, liberalizando e criando pressões competitivas entre serviços, que com a adoção de instrumentos de gestão racional, transformam utentes em clientes (Afonso, 2001: 39).

Dale (2004: 424) refere não estar em causa

a transferência do público para o privado, mas a promoção de um conjunto complexo de mudanças nos mecanismos institucionais, que levam à descentralização de funções e responsabilidades para atores que deverão atuar como agentes de mercado.

Antunes (2005: 44) refere-se a estas alterações como novas combinações institucionais, através das quais o Estado “assume legalmente uma divisão de responsabilidades redistribuindo poderes entre os diferentes protagonistas da administração da educação, tornando-se a agência que adquire os serviços em representação dos beneficiários” e criando desta forma, condições para a constituição de quase-mercados. Na perspetiva da autora, os quase-mercados são caracterizados pela “retirada do Estado da área de fornecimento de serviços e a sua substituição por entidades que competem por clientes e/ou por contratos públicos”.

Young (2007: 1290-1291), vai mais longe afirmando que

as consequências das políticas neoliberais na educação acabam por transformá-la num mercado no qual as escolas são obrigadas a competir por alunos e fundos, tornando-se agências fornecedoras concentradas na apresentação de resultados [...] as funções de docência, supervisão, orientação e direção vêm-se substituídas pelas funções de gestão do processo, padronização e organização escolar, e os problemas da educação passam a ligar-se a problemas de eficácia e eficiência.

Tendo presentes estas alterações e mudanças de impacto no sistema educativo, tentámos compreender como é que as escolas, enquanto organizações, se têm adaptado,

destacando aspetos fundamentais dos contextos de ação conduzida por estas novas configurações institucionais. Destacamos o reforço do regime de autonomia e a imposição de condições de administração e gestão participativa de que a abertura ao exterior e a articulação entre os vários atores do sistema de educação formação são um exemplo, a estrutura e organização desta via de ensino e o planeamento da oferta formativa como contextos centrais para a reflexão e identificação da ação estratégica.

Com efeito, cada vez mais as escolas públicas têm vindo a ser chamadas a participar na definição de redes de atores no campo organizacional, num ambiente de pressão competitiva por parte da tutela para a captação da procura, sob pena de perda de recursos (financiamento e docentes) e, em última instância, consequente fecho.

À primeira vista a reconfiguração institucional imprimida pelo Estado parece legitimar e apelar ao comportamento competitivo, numa ação conduzida por lógicas de mercado. A rede de relações e intervenientes com os quais as escolas devem interagir, bem como os constrangimentos decorrentes de fatores que lhe são exteriores (escolhas alunos/famílias, mercado de trabalho, demografia) acentuam o contexto de competição pela sobrevivência.

O nosso objeto de estudo incide sobre o campo organizacional constituído pelas escolas públicas, as escolas privadas, as agências estatais relevantes à escala nacional (Ministério da Educação e Ciência - MEC, Instituto do Emprego e da Formação Profissional - IEFP, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional - ANQEP), bem como outras organizações com as quais as escolas se relacionam na produção dos seus serviços à escala regional e local (empresas e outras organizações de acolhimento de formação em meio laboral, associações empresariais, autarquias) e os atores da procura final (alunos atuais e potenciais, famílias), tendo em conta o contexto macro institucional onde esse campo se insere.

Recorremos ao conceito de instituição tal como tem vindo a ser aplicado em estudos sociológicos sobre a economia e as organizações pela corrente de pensamento designada como o neo-institucionalismo, que define o ambiente organizacional como um espaço de trocas de recursos económicos e simbólicos, enfatizando que as estruturas organizacionais são resultado de pressões exercidas pelo meio envolvente institucional em que estão inseridas. Assim, as organizações estão inseridas num ambiente constituído por regras, crenças e valores criados e consolidados por meio de interação social e, nesse sentido, a sua sobrevivência depende da capacidade de atendimento às orientações coletivamente

partilhadas (Meyer e Rowan, 1977). Embora pressionadas pelos ambientes institucionais em que desenvolvem as suas atividades, as organizações não são entidades passivas, desenvolvendo práticas que são percecionadas como legítimas e disputando os próprios critérios de legitimidade, e neste sentido têm liberdade para escolher as práticas e estratégias consideradas mais apropriadas para assegurar o seu poder, legitimidade e sobrevivência (Di Maggio e Powell, 1991; Oliver, 1991, Scott, 2001).

A sociologia económica tem procurado fazer a síntese das perspetivas estruturais e culturais da economia em torno do conceito de instituição e dos processos sociopolíticos de institucionalização (...) a orientação do ator para o mercado refere-se a outros atores e às suas ações (estratégias), num contexto estruturado de relações sociais (redes), que facultam recursos, alianças e confiança, e por outro lado, constroem através de obrigações e de controlo social (...) (Santos, 2012: 35).

Neste enquadramento conceptual e tendo em conta os contextos de ação das escolas na gestão e integração desta via de ensino, procurámos identificar que estratégias estas têm vindo a desenvolver para fazer face às mudanças e pressões institucionais, particularmente evidenciadas com o alargamento das modalidades de ensino profissional de nível secundário à rede pública, para integrar esta oferta formativa.

No primeiro capítulo procedemos a um breve análise dos fundamentos e das políticas de educação e formação que levaram à retoma do ensino profissional enquanto modalidade de educação e formação adequada às necessidades de uma economia competitiva, passando por uma breve análise evolutiva do impacto do ensino profissional na escolarização do ensino secundário.

No segundo capítulo descrevemos os principais contextos e condicionantes institucionais e formais da ação das escolas para melhor compreensão do enquadramento da problemática do estudo. Como referimos, fazemos particular referência aos contextos de autonomia, à estrutura e organização do ensino profissional e às relações de interdependência nelas estabelecidas, bem como às principais condicionantes formais, institucionais e relacionais do planeamento da oferta.

No terceiro capítulo, descrevemos a problemática e as hipóteses iniciais que orientaram o estudo, e finalmente apresentaremos o terreno e os métodos de investigação empírica.

No quarto capítulo, apresentamos os resultados das observações realizadas em confronto com a problemática teórica e as hipóteses orientadoras do estudo.

Terminamos com uma breve síntese conclusiva das principais tendências identificadas na ação das escolas na “gestão” das pressões institucionais com a condução e integração desta via de ensino.

## **CAPÍTULO 1 – A RETOMA DO ENSINO PROFISSIONAL: FUNDAMENTOS E ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO**

Neste primeiro capítulo damos conta do contexto no qual se retoma, nas décadas de 80 e 90, a relevância do ensino profissional, enquanto instrumento primordial de qualificação da população e fator determinante do desenvolvimento económico e da competitividade global (Cerqueira, 2011). Convocamos para análise as mudanças substantivas introduzidas no sistema educativo, trazidas pela LBSE de 1986 e suas alterações, bem como pelas orientações internacionais (europeias) para a educação e formação. Centramo-nos nos fundamentos para as políticas de educação e formação que nos últimos treze anos contribuíram para a aplicação de uma série de reformas, nas quais o reforço e diversificação das ofertas formativas de carácter profissionalizante, vocacionadas para inserção no mercado de trabalho, se constituíram como os principais responsáveis pelo aumento da escolarização do ensino secundário em Portugal, tornando-se a oferta formativa mais procurada pelos alunos/famílias, em alternativa às vias regulares deste nível de ensino.

### **1.1. A reintrodução do ensino profissional**

O ensino é constantemente influenciado e adaptado pela evolução cultural, económica e social. Está ligado de forma complexa ao desenvolvimento económico e social e a sua contribuição para este desenvolvimento faz parte das pesadas tarefas que lhe são cometidas (OCDE, 1989: 11)

Os anos 80 e 90 marcaram um período no qual o contributo da educação para o desenvolvimento económico assume expressão de “mandato traduzido em conceções do que é desejável e legítimo ser visado e realizado pelos sistemas educativos” (Dale *et al.*, citado por Stoer, Stoleroff & Correia, 1990: 13), mandatos a que não são alheias as transformações no sistema capitalista, desde a “crise” do “modelo fordista” de produção industrial ao surgimento do “modelo pós-fordista” de desenvolvimento de sectores de base tecnológica e da especialização flexível (sectores mais exigentes em termos de qualificação dos recursos humanos) e de integração das economias no mercado mundializado e global.

Estas transformações económicas e sociais reforçam as lógicas de relação determinante de *catching-up* económico (e convergência internacional), definidas para o papel da Educação, que assume, particularmente na Europa Ocidental, maior instrumentalização na missão modernizadora de cunho neoliberal.

Num constante movimento adaptativo, e não menos influenciado pelo papel disseminador da comunidade internacional (OCDE, UNESCO, Banco Mundial, União Europeia,) os estados têm moldado os sistemas educativos reestruturando e formatando as estruturas organizativas e curriculares, fazendo convergir modelos e políticas de educação num isomorfismo global que se vem sobrepondo às diferenças nacionais ao nível económico, político e cultural.

Na formulação das políticas educativas, está subjacente a ideia de que a oferta de recursos humanos com qualificações adequadas é essencial para a modernização das economias, e as relações entre a educação e a economia enfatizam o papel da formação profissional (e contínua) orientada para o mercado de trabalho. Esta ideia é inspirada na teoria do capital humano, dos finais dos anos 50 e princípios dos anos 60, e que teve as suas bases na teoria económica neoclássica. A teoria do capital humano parte do pressuposto de que a qualificação dos recursos humanos, através do investimento na educação e na formação, é um dos factores mais importantes para o aumento da produtividade económica. Nesta teoria destacam-se os trabalhos de Schultz (1972,1981) e de Becker (1962, 1964), que hoje servem de fundamento às formulações de políticas e investimentos na educação, especialmente na qualificação da força de trabalho. Schultz (1972:1-84) entendia o trabalho como uma fonte de capital semelhante a outras fontes de capital; Becker centra a sua análise não no indivíduo isolado, mas no indivíduo integrado numa família e num contexto social (Becker 1962, 9-64), referindo-se à informação e ao talento obtidos pela escolarização e pela formação, como elementos centrais dos processos económicos e sociais (Becker, 1964) . Este pressuposto da teoria do capital humano foi mais tarde integrado nos programas para a educação das agências internacionais (OCDE, UNESCO e Banco Mundial), tornando-se central para a uniformização das estratégias de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento.

Portugal, considerado nesta lógica um dos países da Europa que se apresentava no cenário internacional com um dos mais baixos níveis de desempenho em termos de qualificação dos recursos humanos, segue a linha modernizadora de aproximação da educação às necessidades do tecido económico, imprimindo, após a adesão à Comunidade Europeia em Janeiro de 1986, uma reforma educativa plasmada na LBSE. Esta reforma atribui à educação estatuto de prioridade nacional por representar um sector vital à modernização acelerada do País.

## **1.2. A Lei de Bases do Sistema Educativo e as escolas profissionais**

A LBSE de 1986 foi considerada um elemento chave na modernização da economia e uma condição para responder ao desafio da integração europeia, e inseriu-se numa lógica de crescimento económico e de investimento na elevação da qualificação dos recursos humanos. De acordo com Roberto Carneiro, Ministro da Educação em 1988, em entrevista ao Diário de Notícias, “o discurso económico da educação nesta altura, foi igualmente utilizado para justificar a atribuição de prioridade à reintrodução do ensino profissional” (citado por Teodoro, 1995: 57), como instrumento fulcral de preparação de jovens para o mercado de trabalho e de modernização tecnológica do País.

Nas palavras de Sérgio Grácio (1998: 232), a reforma educativa de 1986,

(...) dá particular valor à formação profissional como meio de adequar o sistema educativo à dinâmica do mercado de emprego, através da reorganização global dos esquemas de iniciação e formação, da articulação entre os sistemas formal e não formal, da adoção de um sistema consistente de orientação escolar e profissional.

Foi no contexto desta reforma que foi criado o subsistema das escolas profissionais (Decreto-Lei, 1989a) como uma modalidade alternativa de escolarização de nível secundário. Já então esta modalidade foi defendida como um vector de modernização da educação portuguesa e de contributo fundamental para a redução do insucesso escolar, a redução do desemprego jovem e o desenvolvimento económico local. Estes objetivos seriam realizados através da multiplicação acelerada da oferta de formação profissional e profissionalizante através, quer da criação dos cursos tecnológicos nas escolas públicas (Decreto-Lei, 1989c), quer do apoio à implementação de uma rede de escolas profissionais, eminentemente locais.

As primeiras escolas profissionais foram alavancadas essencialmente em iniciativas da sociedade civil, constituindo-se uma rede de estabelecimentos privados de ensino tutelados científica, pedagógica e funcionalmente pelo Ministério da Educação. O Estado previa, neste enquadramento legislativo, a possibilidade de criar subsidiariamente escolas profissionais públicas, resultantes da transformação de estabelecimentos de ensino e formação, em regiões do País não contempladas pela rede de escolas profissionais privadas.

Este último diploma foi revogado, com o argumento de que a aplicação da legislação anterior revelava algumas ambiguidades quanto ao processo de criação e à natureza jurídica



dos promotores (Decreto-Lei, 1993). Este novo Decreto-Lei viria a estabelecer o regime de contratos-programa entre os promotores e o Estado, e introduzir alterações ao modelo de financiamento desta modalidade de ensino.

No final da década de 90, as escolas profissionais consolidaram-se como instituições educativas (Decreto-Lei, 1998a) e enfatizaram-se as articulações, por um lado, entre a estrutura escolar e a formação profissional, e por outro entre as organizações escolares e as instituições económicas, profissionais, associativas e socioculturais. Procurou-se reforçar a identidade do ensino profissional como modalidade especial de educação, dirigida à estruturação da qualificação da formação dos jovens, e ao mesmo tempo introduzir no sistema de educação e formação uma via própria de estudos de nível secundário alternativa ao ensino secundário regular. Este Decreto-Lei alterou o modelo de financiamento do ensino profissional e substituiu o regime de contratos-programa, por um regime de criação de escolas profissionais sujeito apenas a autorização prévia de funcionamento.

No início do ano 2000, havia pouco mais de 10 escolas profissionais públicas. Os principais “agentes” desta via de educação e formação profissional viriam a ser as escolas profissionais privadas de direito público (financiadas pelo Estado), numa rede constituída por 202 estabelecimentos de ensino.

Portugal, entretanto, continuava entre os países da União europeia com piores resultados ao nível dos principais indicadores de desempenho na educação, destacando-se pelo “défice” e “desajustamento” das qualificações, e muito particularmente por apresentar uma pirâmide invertida ao nível das formações profissionais.

### **1.3. A Declaração de Lisboa e as políticas de educação e formação profissional/vocacional europeias e nacional**

A Declaração de Lisboa, que resultou do Conselho Europeu Extraordinário que teve lugar em Março de 2000 em Lisboa, marcou o início de mais uma linha de enfoque na valorização e investimento nos recursos humanos como imperativo da competitividade e do crescimento sustentável, e os sistemas de Educação e Formação Europeus deveriam responder às necessidades expressas na ambição de “tornar a União Europeia no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo” (Conselho Europeu, 2000: 3)

O Conselho reconheceu a relevância do papel da educação não só como elemento integrante das políticas económicas e sociais (equidade e coesão), mas também como um instrumento de fortalecimento do poder competitivo europeu no contexto mundial. Assim, o

desenvolvimento de sistemas de educação e formação vocacionais foram entendidos como parte integrante e crucial desta estratégia.

O Conselho Europeu de Barcelona, em março de 2002, apelou à criação de um processo específico de Educação e Formação Profissional (EFP), adotando em consequência, em novembro de 2002 em Copenhaga uma resolução sobre cooperação reforçada em matéria de Educação e Formação (Conselho Europeu, 2002a, 2002b). A Declaração de Copenhaga definiu prioridades que constituíram a base para a cooperação europeia em matéria de EFP, traduzidos em objetivos e metas consagradas no programa de trabalho “Educação e Formação 2010”.

O desafio lançado aos Estados-Membros foi claro nos objetivos de aceleração dos ritmos de reformas nas políticas e sistemas educativos, com vista ao reforço do ensino e da formação profissionais, enquanto componente essencial da realização do mercado de trabalho e de uma economia europeia competitiva.

As declarações que se seguiram à declaração de Copenhaga e respetivo processo (Comissão Europeia, 2004; Conselho Europeu, 2006, 2008, 2010), acentuaram a necessidade de reforço da cooperação europeia nestas matérias, como forma de promover uma melhor adaptação dos sistemas de educação e formação às evoluções do mercado de trabalho e às competências exigidas pelos sectores económicos emergentes.

Nas avaliações, acompanhamentos e monitorizações do programa «Educação Formação 2010» (Comité de Educação, Relatórios Intercalares Conjuntos, 2004; 2006; 2008; 2010), Portugal, apesar de se apresentar como um Estado-membro que assinalou melhorias significativas, continuava entre os países com os piores resultados ao nível dos principais indicadores de desempenho na educação, destacando-se pelo “défice” e “desajustamento” das qualificações. Este e outros indicadores não tão bem conseguidos, por parte de um número significativo de países da União Europeia a 27, tornaram ainda mais premente na estratégia para o crescimento da Europa 2020, em particular no programa “Educação e Formação 2020”, a aposta nas formações profissionalizantes com vista ao desenvolvimento de competências adequadas à empregabilidade (Comissão Europeia, 2010).

Em Portugal, as políticas públicas consagraram prioridades nacionais para a educação e formação, dando-se início a um longo ciclo de reformas e ajustamentos curriculares de cariz profissionalizante, declaradamente viradas para as necessidades da economia.

No período imediatamente a seguir à criação da LBSE, o XI Governo Constitucional (1987-1991) definiu como premente a multiplicação acelerada da oferta de formação profissional e profissionalizante, no âmbito da reforma do ensino secundário, criando os cursos tecnológicos nas escolas públicas (Decreto-Lei, 1989c), e as escolas profissionais privadas (Decreto-Lei, 1989a). O XIV Governo Constitucional (1999-2002) definiu como prioridade, na revisão curricular e organizativa do ensino secundário o reforço da dimensão profissionalizante das formações secundárias e pós secundárias apostando nas vias tecnológicas; o XV Governo Constitucional (2002-2004) definiu uma clara opção pelo ensino profissional, destacando como medidas prioritárias o alargamento desta modalidade aos estabelecimentos da rede pública de ensino secundário, bem como o incentivo à orientação profissional e à realização de programas de formação profissional nas empresas (Decreto-Lei, 2004); O XVII Governo Constitucional (2005-2009) apostou no conhecimento, na tecnologia e na inovação (“Triângulo do Conhecimento”) que os sistemas educativos deveriam proporcionar como pilares do crescimento económico, procedendo à segunda alteração à LBSE de 86 (Lei, 2005) e definiu a qualificação dos portugueses como prioridade das políticas de educação e formação, dando início às principais alterações verificadas no sistema educativo, com a expansão e a diversificação das ofertas formativas profissionalizantes de nível secundário e pós-secundário não superior (Decreto-Lei, 2006); O actual Governo (XIX Governo Constitucional), tem vindo a reforçar as vias profissionalizantes, através da criação de vias vocacionais de nível básico e secundário (Decreto-Lei, 2012c, alterado pelo Decreto-Lei, 2013, e Portaria, 2013b, respetivamente), bem como através da criação de cursos profissionais de curta duração de nível superior (Decreto-Lei, 2014).

O ensino profissional/vocacional, em particular de nível secundário, tornou-se assim uma das principais áreas chave da estratégia nacional (e europeia) para os sistemas de educação e formação.

Todavia, até 2004/2005, apesar do crescimento do número de alunos no subsistema das escolas profissionais privadas, 30 227 alunos inscritos no ensino secundário profissional (tabela 3 em anexo), a procura desta modalidade de ensino não parecia indiciar um aumento da oferta direta por parte do Estado, que tivesse justificado um investimento e uma intervenção assertiva no fornecimento desta formação para suprir um défice da oferta, relativamente a um nível socialmente ótimo. Esta situação, no entanto, viu-se alterada pelo contexto da mobilização internacional, em particular da União Europeia, no sentido de uma

inversão da tendência das taxas de saída precoce do sistema de educação e formação, das taxas de insucesso e da escassez das formações de enfoque profissionalizante/qualificante de nível secundário em Portugal. O País apresentava, nesta altura, numa pirâmide invertida por comparação ao que se verificava nos restantes países da UE: uma percentagem de menos de 30% de alunos que concluíam o ensino secundário, com 71,7% de alunos matriculados em cursos gerais em detrimento de cursos vocacionais (contra 48,5% na OCDE), e uma taxa de saída precoce de 45% (OCDE,2005), indicador publicado pela primeira vez nesta altura.

Este argumento, particularmente enfatizado nos relatórios de avaliação internacional (IMD, 2005; OCDE, 2005) e nos relatórios semestrais de avaliação da educação e formação da União Europeia, teve influência na mobilização política nacional, cujo ponto de partida viria a ser a reforma do ensino secundário de 2004 (Decreto-Lei, 2004, 2006). Esta estendeu o ensino profissional à escola pública, através fundamentalmente da reconversão da oferta constante dos cursos tecnológicos em cursos profissionais (Portaria, 2004), e, a partir de 2005 o alargamento da oferta profissional a todos os cursos e a todas as escolas (Portaria, 2006). Desta forma, o ensino profissional passou a constituir-se politicamente como uma oferta educativa primordial na rede pública de estabelecimentos de ensino.

Foi assim que, com o lançamento de um conjunto de medidas orientadas para a validação e certificação de competências e qualificação da população (Iniciativa Novas Oportunidades) num discurso enquadrado no programa europeu referido, “Educação Formação 2010”, esta via de ensino nas escolas da rede pública passou a ganhar maior expressão nas escolhas das famílias, assinalando volumes crescentes de jovens matriculados. Esta Iniciativa apelava à redução do insucesso escolar nos ensinos básico e secundário, ao aumento dos jovens em cursos tecnológicos e profissionais de nível secundário (...) bem como à obrigatoriedade de formação profissional ou de frequência escolar até aos 18 anos (PNE & PT, 2005). O programa “Educação e Formação 2020” lançado no âmbito da estratégia europeia para 2020 (“Europa 2020”), apela ao reforço das vias de ensino e formação vocacionais para promover as competências para a empregabilidade. Neste alinhamento, Portugal lançou no sistema educativo as vias vocacionais para o ensino básico e secundário, e foi um dos 7 países da união Europeia que assinaram, em Dezembro de 2012 em Berlim, o memorando para a cooperação em formação vocacional na europa (Conselho Europeu, 2012).

Com estas alterações introduzidas no sistema educativo em Portugal, e com a diversificação das ofertas formativas, em particular de nível secundário, verificou-se no

ensino profissional, um crescimento assinalável, tornando-se o principal responsável pelo aumento da escolarização de nível secundário, ultrapassando as vias regulares deste nível de ensino na rede pública.

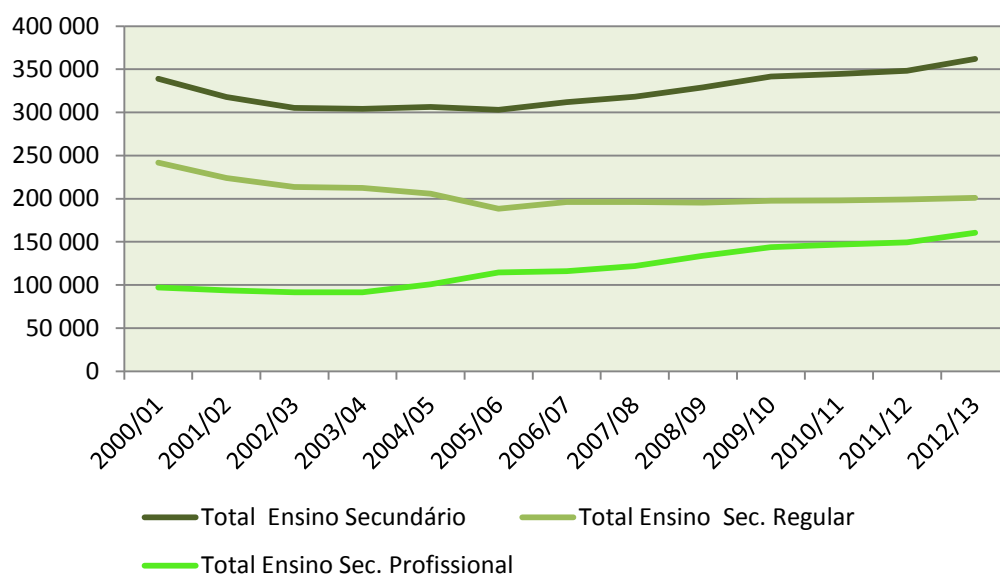
#### **1.4. A evolução da procura do ensino profissional de nível secundário**

O ensino secundário iniciou um período de escolarização significativa a partir de 2006, registando, em 2010, uma percentagem de frequência de 31,9% (EF2020, 2011: 17). Para esta situação contribuiu de forma expressiva e mesmo determinante, a transferência da procura para as vias profissionais, que viram, em Portugal, um aumento significativo de matriculados, em ambas as redes pública e privada (Gráfico 1).

As vias profissionais de nível secundário referem-se aos cursos de aprendizagem, os cursos de educação e formação (CEF) e os cursos profissionais de nível 4, os cursos tecnológicos, e os cursos artísticos especializados a partir de 2007/2008. Os cursos de dupla certificação contribuíram igualmente para a melhoria dos indicadores de frequência de ensino secundário, tendo estas formações registado um aumento de 129,7% em 2010.

Os dados dos diferentes quadros e gráficos sobre o ensino não superior que seguidamente se apresentam referem-se ao total das vias deste nível de ensino: regular (científico-humanístico), artístico especializado, tecnológicos, profissionais de nível 3, aprendizagem de nível 3 e educação e formação (CEF). Os dados referentes ao ensino regular contam apenas com os cursos científico-humanísticos; uma parte do ensino artístico especializado está considerada nas vias regulares na informação estatística até 2007/2008, passando a via profissional a partir desta data (GEPE, 2009). Os dados referentes ao ensino profissional, no Continente, para efeitos do objeto do presente estudo, contam apenas com os cursos profissionais de nível 3 que conferem qualificação profissional de nível 4.

**Gráfico 1 - Evolução do número de jovens matriculados no ensino secundário público e privado. Portugal, 2000-2013**



Fonte: DGEEC (2014)

Com efeito, o ensino secundário apresentou taxas de variação fortemente positivas a partir de 2004/2005, mas as vias regulares decresceram continuamente e, apesar embora as ligeiras atenuações após 2008/2009, as taxas de variação nestas vias são negativas até 2012/2013, mantendo, no Continente, a tendência negativa de crescimento ao longo de 13 anos (Tabela 1).

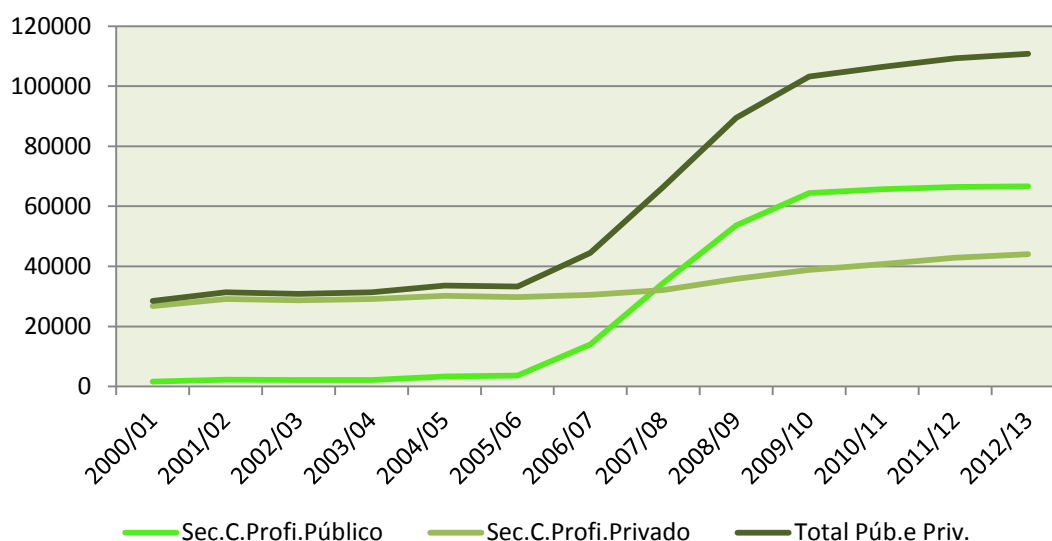
**Tabela 1 - Taxas de variação anual do número de jovens matriculados no ensino secundário público e privado. Continente, 2001-2013 (%)**

	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
<b>Secundário</b>	-6,5	-4,2	-0,4	0,6	8,3	4,7	3,2	9,2	3,8	0,3	0,6	4,2
<b>Sec. Regular</b>	-8,2	-5,3	-0,9	-0,3	-9,6	-0,4	-7,4	-3,1	-1,9	-0,5	-0,9	-0,3

Fonte: DGEEC (2014). Cálculos da autora

Nesta tendência crescente de escolarização de nível secundário, o ensino profissional, em particular os cursos profissionais de qualificação profissional de nível 4, tem vindo a assumir relevo no conjunto das vias de secundário, constituindo-se como uma oferta alternativa às restantes vias de acesso ao ensino superior e ao mercado de trabalho (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Evolução do número de jovens matriculados nos cursos profissionais de ensino secundário, público e privado. Continente, 2000-2013).**



Fonte: DGEEC (2014)

Na rede privada, o aumento do ensino secundário profissional é significativo e de tendência crescente. Entre 2011/2012 e 2012/2013, esta rede assinalou um crescimento de alunos mais significativo (mais 1210) do que o da rede pública (mais 280), parecendo ter havido uma transferência entre redes. Na rede pública, no entanto, esta via de ensino cresceu de forma exponencial até 2009 estabilizando a partir desta altura, mas mantendo a tendência de crescimento ao longo do período em análise (Tabela 2).

As taxas de variação mantiveram-se fortemente positivas, em particular nos períodos 2004/2005 e nos períodos de 2006/07 a 2009/10 tendo-se constituído numa oferta mais procurada pelos alunos/famílias em detrimento das vias regulares, que pelo contrário assinalaram variações negativas ao longo dos anos.

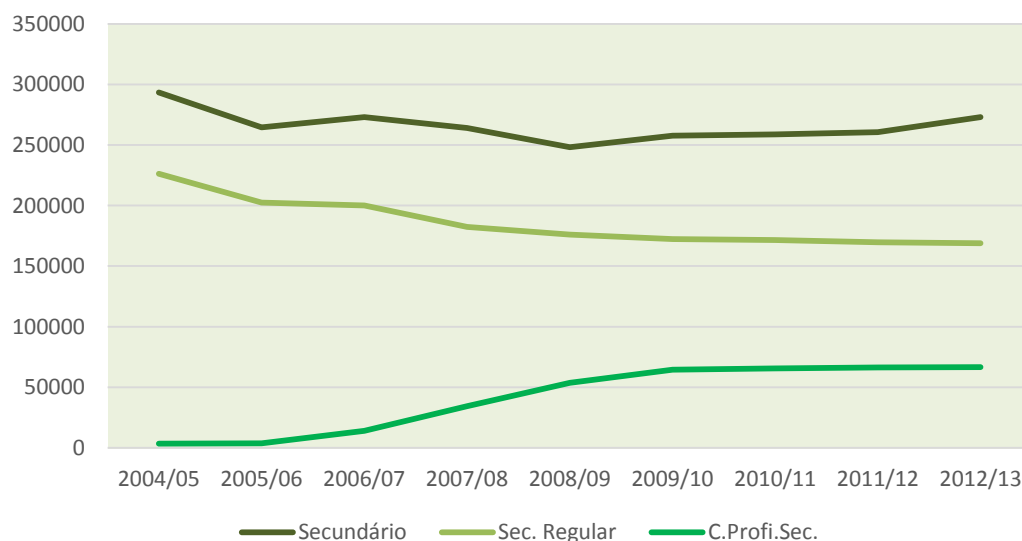
**Tabela 2 - Taxas de variação anual do número jovens matriculados no ensino secundário público, regular e profissional. Continente, 2001-2013 (%)**

	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
<b>Sec.Púb.</b>	-7,9	-4,5	-0,2	0,1	-10,1	4,6	2,3	10,7	3,8	0,3	0,6	4,8
<b>Reg.Púb.</b>	-8,2	-5,3	-0,4	0,4	-10,6	-0,9	-8,9	-4,3	-2,1	-0,5	-1,1	-0,5
<b>C.Prof. Púb.</b>	5	-5	2,3	55,7	6,3	286,8	146,7	55,9	20,1	2	1,1	0,4

Fonte: DGEEC (2014), cálculos da Autora

A partir de 2008, as taxas de crescimento desta via de ensino descenderam, mas a variação manteve-se positiva. Em 2012/2013, o ensino profissional (cursos profissionais) nesta rede registava 66675 jovens matriculados, mais 63282 do que em 2004/2005, assinalando a evolução expressiva que temos vindo a referir (Gráfico 3).

**Gráfico 3 - Evolução do número de jovens matriculados no ensino secundário por modalidade de ensino, na rede pública. Continente, 2004/05-2012/13**



Fonte: DGEEC (2014)

### **1.5. As organizações escolares em contexto de incerteza**

A observação destes elementos conduziu-nos ao estudo que desenvolvemos partindo do contexto da ação das organizações, neste caso das escolas secundárias públicas, inseridas num campo organizacional fortemente institucionalizado.

Com efeito, face à tendência de redução da procura do ensino secundário regular, muitas escolas têm vindo a exercer a sua atividade sob pressão para capturar a procura crescente do ensino profissional. Esta pressão vê-se acentuada igualmente em resultado da diminuição da população escolar, cujos efeitos no ensino secundário se começarão a verificar a partir de 2013/2014, segundo DGEEC (2013). Este relatório da DGEEC aponta para um reduzido acréscimo de alunos por efeito do alargamento da escolaridade obrigatória. Por outro lado, os Censos de 2011 registaram, entre 2001 e 2011, uma diminuição de 1,3% da faixa da população entre os 15 e os 19 anos (INE, 2012).

Como se verifica, os cursos profissionais de ensino secundário mantêm o crescimento da procura refletida no volume de alunos matriculados, mas é notória a atenuação da curva de crescimento. Este dado aponta para contextos de incerteza da procura para uma via de ensino vocacionada para a inserção num mercado de trabalho que se vê volátil e em retração, em resultado da situação económica do país neste período.



Este conjunto de situações tem vindo a colocar adicionalmente às escolas questões relacionadas com a escassez de alunos, o seu meio fundamental de legitimar a dotação de recursos públicos. As exigências que se lhes colocam na condução, planeamento e coordenação desta via de educação e formação são significativas, pois são marcadas por contextos de interdependências várias com o ambiente e atores que lhes são exteriores. A esta situação acresce o contexto de aumento do poder da intervenção da tutela, direta e através da administração, na regulamentação e no controlo da ação das escolas para a gestão desta via de ensino – particularmente registado a partir de 2011, altura de mudança de orientação governativa e de decisão política. A ação governativa e da administração constitui-se igualmente como um dos fatores relevantes na condução da ação, como iremos dando conta ao longo do estudo. Na verdade, as escolas têm que lidar com este conjunto de envolventes, partilhando responsabilidades e aumentando a sua dependência de recursos, bem como a necessidade de coordenação e de ação estratégica associadas, quer ao cumprimento de objetivos estipulados normativamente pelo Estado, quer à sua sobrevivência enquanto organizações sob pressão, concorrendo por dotação de recursos escassos, em função da eficácia e eficiência dos desempenhos.



## **CAPÍTULO 2 – CONTEXTOS E CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E FORMAIS DA AÇÃO DAS ESCOLAS**

Neste capítulo, abordamos estes contextos institucionais e formais de enquadramento da ação das escolas, para melhor compreensão das mudanças e pressões institucionais particularmente evidenciadas pela reformulação do papel do Estado na educação, de que a autonomia é o instrumento, e das alterações na morfologia do sistema trazidas pelo alargamento das modalidades de ensino profissional de nível secundário à rede pública, que têm reflexos nas características organizativas e curriculares desta via de ensino.

Vimos que o ensino profissional de nível secundário se tornou a oferta formativa mais procurada pelos alunos/famílias, em alternativa às vias regulares deste nível de ensino, introduzindo alterações significativas na morfologia do sistema educativo. Veremos agora que a integração e o sucesso desta via de educação e formação impõem às escolas condições de administração e gestão participativa, que vão para além das decretadas pelo regime de autonomia, obrigando-as a uma ação conduzida por factores e condicionantes sobre as quais não detêm a capacidade de decisão que lhe é conferida pelo contexto formal-legal de desenvolvimento da ação.

### **2.1. Reconfiguração institucional e autonomia**

A aplicação da autonomia escolar iniciou-se na década de 80, e “a sua legitimação associou-se aos princípios da causa política associada à participação democrática, realçando-se a necessidade das escolas se abrirem mais às respetivas comunidades locais” (Eurydice, 2007: 8). Mas foi ao longo de toda a década de 90 e princípios do presente milénio que a autonomia se disseminou, começando a desenvolver-se sob a forma de transferência de responsabilidades ligada à descentralização política conexas da aplicação dos princípios do sector privado à gestão dos serviços públicos, e em particular aos processos de gestão escolar.

Trata-se de um processo agora legitimado pela reconfiguração institucional decorrente da reformulação do papel do Estado, no qual o cliente é colocado no centro das suas atividades; as responsabilidades do Estado são

(...) descentralizadas até ao nível mais próximo do campo de ação, a eficiência dos organismos públicos é medida pela qualidade dos serviços que prestam e os tradicionais procedimentos de controlo são substituídos pelos da avaliação dos resultados (Eurydice, 2007: 10).

Neste alinhamento, a autonomia passou a ser encarada como uma ferramenta de melhoria da qualidade do ensino, deixando de depender de reformas mais gerais e tornando-se um fim em si mesmo, com muitos países, incluindo Portugal, a estabelecer um conjunto de regulamentos especificamente destinados a esse objetivo. Nestes regulamentos, os órgãos escolares passam a ser vistos como agentes de governação abertos à representação dos encarregados de educação e da comunidade, e a autonomia pedagógica como um passo na obtenção da melhoria dos resultados escolares, por via da responsabilização das organizações escolares e dos seus gestores.

Em Portugal, como na maioria dos países da União Europeia, a reconfiguração do sistema educativo foi apoiada pelas políticas de descentralização e autonomia das escolas. Desde o primeiro diploma regulamentar (Decreto-Lei, 1989b) que se atribui à escola o papel central na transformação das lógicas de ação centralizada que constituíam a administração educacional antes da LBSE de 1986. Neste apelidado “decreto da autonomia” definem-se as funções e formas de regulação do Estado e encontram-se os princípios avançados na LBSE relativos à transferência de poderes de decisão para os planos regional e local. A autonomia das escolas é, de acordo com este decreto, “concretizada através de projetos educativos construídos com a participação da comunidade em que estas se inserem, os quais se assumem como instrumento privilegiado capaz de operacionalizar a Reforma Educativa” (Batista, 2012: 20). Considerado insuficiente na concretização da autonomia, veio a ser substituído pelo Decreto-Lei (1991) que, ao definir o regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, veio institucionalizar a participação dos municípios e dos representantes dos atores económicos, sociais e culturais nas decisões e orientações das escolas.

O enfoque descentralizador de reconfiguração institucional pela via do reforço da autonomia é retomado com o Decreto-Lei (1998b), numa lógica centrada num processo de construção que deveria partir das escolas através da elaboração dos “contratos de autonomia” a estabelecer entre estas e o órgão de Tutela. “A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos” (Decreto-Lei 1998b, artigo 47º). Neste diploma “surtem mais uma vez referências ao papel do Estado na nova organização e administração escolar, sobretudo enquanto instância reguladora e avaliadora” (Batista, 2012: 23).

Na mesma linha, seguiram-se outros diplomas de transferência de responsabilidades (reformulação do papel do Estado por via de descentralização) para entidades locais como as autarquias, e reforço de competências de gestão administrativa da educação (Lei, 1999; Decreto-Lei, 2003). Constituem-se os Conselhos Municipais com o objetivo de garantir a representatividade institucional e coordenação da política educativa,

(...) articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do sistema educativo e propondo acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo (Decreto-Lei, 2003, artigo 3º).

Associados a estas medidas, estão os princípios de gestão privada aplicados às organizações escolares, com o Decreto-Lei (2008) a especificar o papel de cada um dos atores na responsabilidade de gestão escolar, e a aplicação de procedimentos de escolha por procedimento concursal, de avaliação e de prestação de contas de um Diretor Escolar, a quem cabem as funções de gestão administrativa, financeira e pedagógica, em função do projeto educativo com que se comprometeu na sua candidatura perante o Conselho Geral. A par do reforço da liderança da organização escolar e da correlativa prestação de contas, o reforço da participação dos atores da comunidade educativa é atribuído ao Conselho Geral, órgão estratégico de direção escolar, com composição plural e maioritariamente externa à organização escolar, quem incumbe, nomeadamente, a escolha do Diretor e do projeto educativo.

Outros diplomas e alterações que se seguiram (Decreto-Lei, 2009, 2012a; Portaria, 2012), promovem o reforço progressivo da autonomia das escolas e maior flexibilização organizacional e pedagógica, entendidas, nos discursos de preâmbulo, como condições fundamentais para a melhoria da qualidade e eficácia dos resultados do sistema público de educação.

O primeiro revê o Decreto-Lei (2008), alargando os contratos de autonomia e celebração destes, que agora serão realizados não só com a tutela, mas com o envolvimento de outros parceiros da comunidade, “nomeadamente em domínios como a diferenciação da oferta educativa, a transferência de competências na organização do currículo, constituição de turmas e gestão de recursos humanos” (Decreto-lei, 2009, preâmbulo). Não só reforça as competências do Conselho Geral, como também a sua legitimidade enquanto órgão de representação dos agentes de ensino, e define ainda a hierarquização do exercício de cargos de gestão e respetivos requisitos para o exercício da função, referindo-se “à criação e

consolidação de uma cultura de avaliação e de abertura da escola à comunidade” (Decreto-lei, 2009, preâmbulo).

Esta legislação da autonomia, nas suas várias alterações, ajustamentos e reformulações, na sua legitimação atribuída à reformulação do papel do Estado, apela ao reforço da participação da comunidade envolvente na organização e gestão da causa pública, promovendo nas escolas o prosseguimento de experiências diversificadas de gestão e prestação de contas, de flexibilização organizacional e pedagógica, reforçando as lideranças, a participação das famílias e o envolvimento da comunidade nas suas decisões estratégicas.

Especificamente no que se refere ao ensino profissional, estes diplomas, e os que lhes estão associados (p.ex., Decreto-Lei, 2013, em matéria de reforço da autonomia na gestão dos currículos e das ofertas formativas profissionais de nível secundário), enfatizam a abertura da escola ao exterior para que integre dinâmicas participativas de coresponsabilização escola-famílias-empresas/autarquias, para identificar as necessidades de formação evidenciadas pelos alunos e pelo tecido económico local, por um lado, e por outro, contratualizar serviços e recursos necessários à formação e aos estágios inerentes à modalidade. Mas sobretudo, para o que nos importa, reforçam a pressão sobre as escolas no sentido da manutenção das suas bases de recrutamento, sob pena de perderem recursos, postos de trabalho e, no limite, de serem encerradas. Neste enquadramento, qual o espaço efetivo de, e para o desenvolvimento de estratégias pelas escolas?

## **2.2. A estrutura e organização do ensino secundário profissional**

O ensino secundário profissional é uma modalidade de educação dirigida à qualificação dos jovens e sua preparação para o mercado de trabalho, que confere equivalência ao 12º ano secundário regular e uma qualificação e certificação profissional de nível 4. A estrutura curricular é organizada por módulos e por um plano de estudos que inclui três componentes de formação: sociocultural, científica e técnica. Esta última inclui formação obrigatória em contexto de trabalho (420 horas), que culmina com a apresentação de um projeto designado Prova de Aptidão Profissional (PAP), no qual o aluno terá que demonstrar as competências e os saberes que desenvolveu ao longo da formação.

A formação em contexto de trabalho visa o desenvolvimento de práticas profissionais relevantes para o perfil de saída profissional visada. Realiza-se numa entidade pública ou privada e é supervisionada pelo Professor orientador, em representação da escola, e pelo Monitor em representação da entidade que proporciona esta formação e/ou o estágio. A coordenação é feita por protocolo entre a escola, a entidade formadora e o aluno formando, e

o plano de formação (elaborado por estes três atores), é homologado pelo Conselho Executivo da escola, mediante parecer favorável do Diretor do curso.

Esta formação impõe às escolas a partilha da responsabilidade formativa com outros agentes (empresas e outras organizações), que proporcionem aos alunos/ formandos experiências profissionais e condições de aprendizagem prática em contexto real, que as escolas não conseguem garantir sozinhas (Portaria, 2004, com alterações introduzidas pela Portaria, 2006, em conjugação com o Despacho, 2004).

Cabe às escolas encontrar as formas e contextos de partilha, relacionamento e coordenação com as empresas e outras organizações, definindo os níveis de responsabilidade das partes, na formulação de perfis profissionais, na organização e no desenvolvimento curricular, bem como na avaliação dos cursos. As parcerias, através de acordos voluntários que se desenvolvem numa ação articulada entre as escolas e os agentes formativos, são a modalidade utilizada pelas escolas para prosseguir estes objetivos.

O contexto relacional que se estabelece nesta via de ensino cria assim vários níveis de interdependência para as escolas: a existência dos cursos depende da oferta de vagas de formação e estágio a protocolar com organizações externas; a avaliação é partilhada com o “Tutor” da formação em contexto de trabalho; os planos de estudo são definidos com intervenção do aluno, da empresa ou organização que fornece a formação/estágio e da escola; a rede de oferta é definida em articulação com a comunidade institucional, nomeadamente o município, o IEFPP, a ANQEP, e o planeamento da oferta formativa é articulado com o MEC, os alunos/famílias e as empresas.

Esta área de formação, aliada ao planeamento da oferta formativa, ilustra o quadro de interdependências das escolas e o contexto desenvolvimento de estratégias de planeamento e gestão. Em princípio, esta necessidade exige das escolas um aumento do controlo e da coordenação de interações complexas, bem como uma reestruturação das suas relações de troca, procurando os rearranjos de que necessitam para responder às pressões internas e externas a que estão sujeitas, com vista a ganhos de visibilidade e legitimidade (junto da comunidade envolvente, alunos/famílias e empresas, bem como da tutela).

### **2.3. O planeamento da oferta formativa**

A oferta formativa de cursos profissionais é um campo de observação crítico para a identificação da ação e estratégias das escolas na integração e gestão desta oferta formativa. Esta oferta é definida nos seguintes contextos:

- Relação tripartida a partir de objetivos de regulação e coordenação, que envolve os organismos centrais do Estado (ANQEP), os agentes locais (municípios, IEFPP) e as escolas;
- Serviços de Orientação Escolar e Profissional;
- Rede de parceira e práticas de relação externa desenvolvidas a partir da articulação com os vários atores externos, com vista à obtenção dos resultados definidos para a inserção profissional e o desenvolvimento dos contextos de formação prática.

Assim, segundo idealizados nas normas legais, os cursos profissionais que constituem a oferta formativa das escolas são definidos com base na escolha dos alunos/famílias e orientados para cenários de desenvolvimento local/regional ligados às necessidades das empresas e organizações locais. As escolhas dos alunos são suportadas, na maioria dos casos, pelos Serviços de Orientação Escolar e Profissional, e algumas escolas utilizam instrumentos de consulta direta aos alunos, via questionários e entrevistas. Estabelecida a proposta de oferta (cursos) e do número de alunos para cada curso, esta é submetida a aprovação pelos serviços centrais do Ministério.

No que se refere à articulação da oferta formativa entre escolas, esta desenvolve-se em dois contextos de ação diferenciados. Por um lado, no espaço institucional da rede concelhia, envolvendo a tutela, as Câmaras Municipais, o IEFPP e a ANQEP. Por outro, responde às escolhas dos alunos/famílias, devendo, tal como referido, responder igualmente às necessidades assinaladas pelo tecido económico local, exigindo das escolas uma relação com as associações empresariais, empresas e outras organizações empregadoras com vista à elaboração de estudos prévios de identificação dos perfis de competências e qualificações necessárias ao desenvolvimento económico local/regional. Outra vertente de definição da oferta formativa, é o reencaminhamento de jovens provenientes da aferição escolar e profissional desenvolvida nos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), (Portaria, 2013a). Estes Centros têm sede, quer nas escolas da rede pública, quer nos centros de formação profissional de gestão direta e participada, do IEFPP, bem como de outras entidades proponentes.

O Catálogo Nacional de Qualificações (adiante designado por CNQ), publicado no âmbito das medidas mobilizadoras para a qualificação, constituía o instrumento orientador das ofertas profissionalizantes que conferiam qualificação escolar e profissional e a baliza utilizada pelas escolas na construção da oferta formativa (Despacho, 2008 publica a versão



inicial). Desde 2011, a oferta formativa de cursos profissionais e vocacionais passou a ser delimitada por uma listagem emanada pelo MEC e a ANQEP, de cursos considerados prioritários e estratégicos para o desenvolvimento da economia (ANQEP, 2014).

A este contexto de definição e planeamento da oferta formativa acrescem, desde 2012, as orientações e os objetivos definidos para o ensino profissional, assumidos no âmbito do Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego (CPCS, 2012). Estas orientações estabelecem a identificação de um conjunto restrito de “Escolas de Referência do Ensino Profissional”, que terão como foco uma área de atividade económica prioritária regional, estabelecendo-se, assim, um contexto específico de definição e planeamento da oferta formativa. Essas escolas são chamadas a constituir ambientes empresariais para a realização de estágios, de formação de formadores e de técnicos formadores para outras escolas, centros de formação e empresas, recebendo um selo de qualidade pelo desempenho e pela especialização definida.

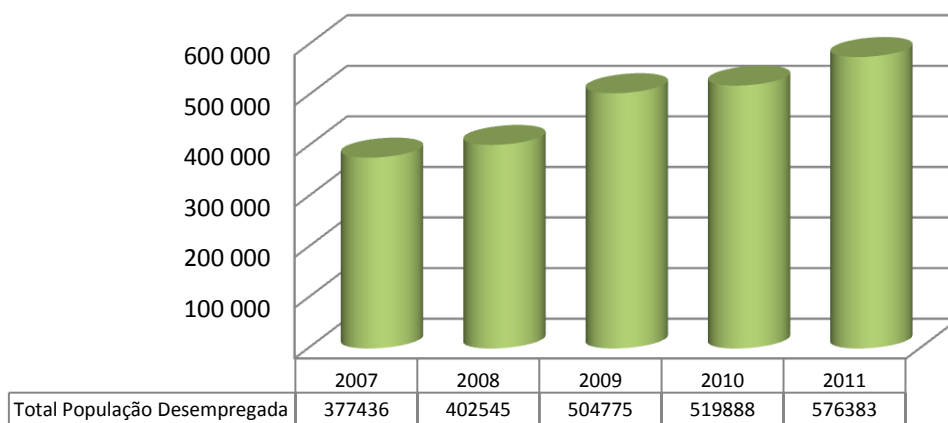
Neste alinhamento, pressupõe-se que ocorram alianças estratégicas das escolas com o tecido empresarial no sentido de uma configuração territorial da oferta formativa, de forma a legitimar as diferentes escolhas. Para tanto, são de prever instrumentos de validação como estudos prévios de identificação das necessidades do tecido económico local em termos de perfis e qualificações, face aos imperativos relacionais e interdependentes da ação, e sobretudo face aos imperativos de sucesso desta via de ensino.

Mas, para além dos contextos normativos e da regulamentação para esta via de ensino, as decisões relativas à oferta são afetadas por outras condicionantes relacionadas com os meios e recursos, pela própria configuração administrativa do sistema, no que respeita às relações local/regional, centro/periferia, e fundamentalmente pelo contexto económico e social.

Com efeito, os cenários de desenvolvimento local/regional têm vindo a ser afetados pela situação económica e financeira que o país atravessa desde 2008, com reflexos significativos no emprego, o que contribui, a par da dimensão do mercado de empresas (tecido empresarial) em termos de capacidade de absorção destas formações/qualificações a nível local/concelhio, para o aumento da volatilidade da oferta formativa e em consequência do seu planeamento. Esta variável é importante para o planeamento, pois requer uma visão integrada das estratégias de definição das ofertas com os vetores de desenvolvimento regional.

No período entre 2007 e 2011, o desemprego apresentou um acréscimo assinalável (+ 52,5% no total, em relação a 2007, correspondentes a 198947 indivíduos desempregados), em todo o Continente (Gráfico 4).

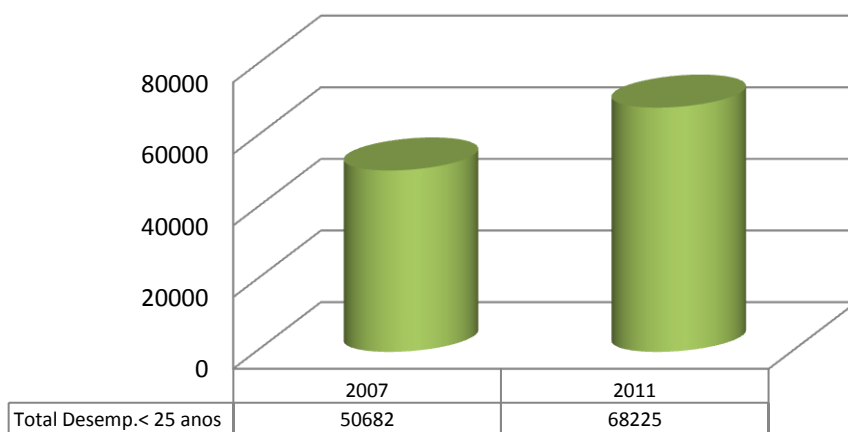
**Gráfico 4 - Evolução da população desempregada. Continente, 2007 a 2011.**



Fonte: IEFPP (2007, 2008, 2009, 2010, 2011)

Apesar de a maior incidência do desemprego se ter verificado nas faixas etárias a partir dos 25 anos, o volume de desemprego de jovens com idades inferiores a 25 anos aumentou, neste período, 34,4% (Gráfico 5).

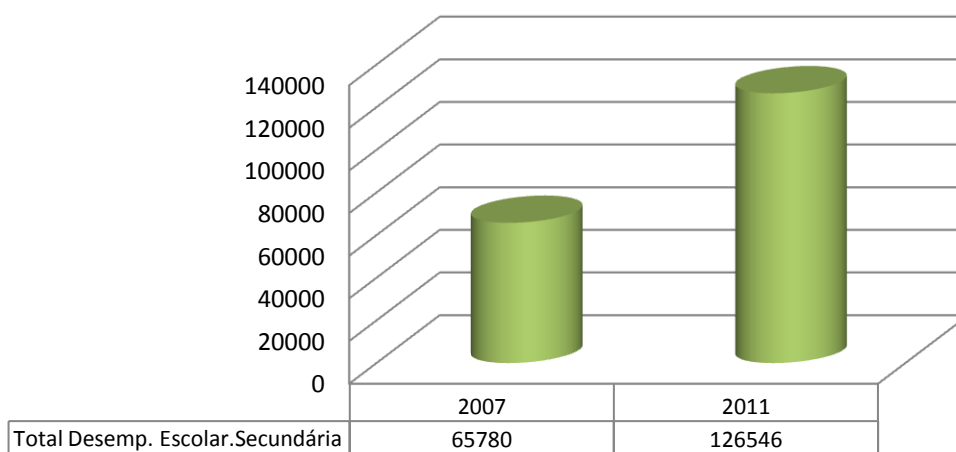
**Gráfico 5 – Desemprego <25 anos. Continente, 2007 e 2011.**



Fonte: IEFPP (2007, 2011)

Por sua vez, o desemprego na população com o nível secundário de escolaridade aumentou significativamente, registando, em 2011, mais 60766 indivíduos do que em 2007, uma taxa de crescimento de 92,3% (Gráfico 6), e o seu peso em relação ao total do desemprego no Continente aumentou de 17,4% em 2007, para 22,0% em 2011.

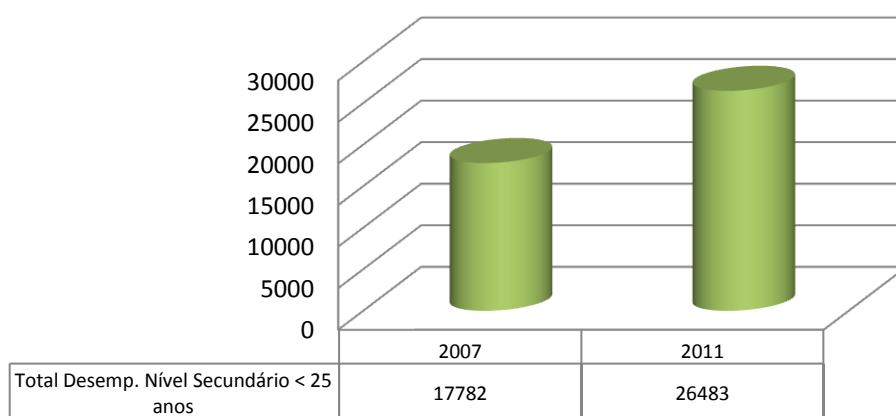
**Gráfico 6 - Total de desemprego no nível de escolaridade secundária. Continente, 2007 e 2011.**



Fonte: IEFP (2007, 2011)

O desemprego registado especificamente na população jovem com escolaridade secundária aumentou, no Continente, 49,0%, de 2007 para 2011 (Gráfico 7).

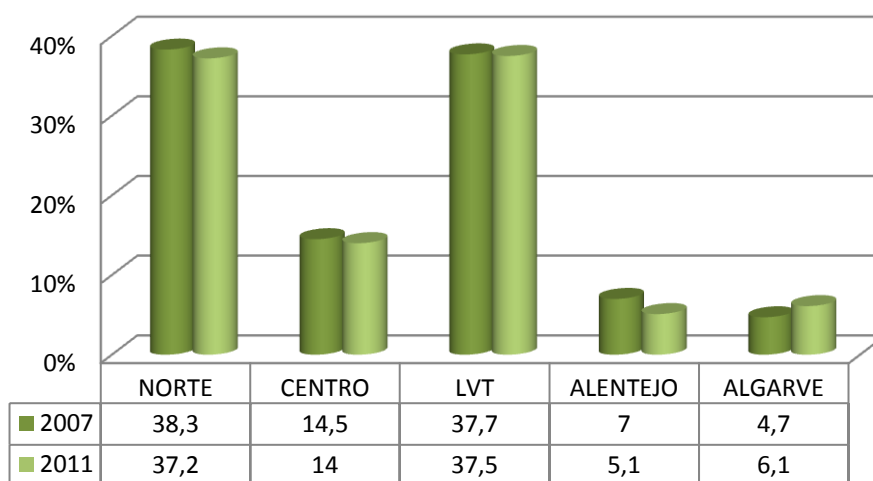
**Gráfico 7 - Desemprego escolaridade secundária, de <25 anos. Continente, 2007 e 2011.**



Fonte: IEFP (2007, 2011)

O desemprego da população com este nível de escolaridade aumentou de forma expressiva, entre 2007 e 2011, em todas as regiões. As regiões Norte e de Lisboa e Vale do Tejo contribuíram com mais de 37% de desemprego neste segmento, em ambos os anos de análise. A região Centro contribuiu com pouco mais de 14%, e as restantes regiões entre 5% a 7% (Gráfico 8).

**Gráfico 8 - Distribuição do desemprego com escolaridade secundária. NUT II, 2007 e 2011.**



Fonte: IEFP (2007, 2011)

O peso relativo do desemprego da população com ensino secundário no total do desemprego registado foi maior nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo (26,1%), no Alentejo (25,0%) e no Algarve (24,2%).

Em 2012, a percentagem de desempregados no continente, com nível de escolaridade secundária aumentou para 23,1% (IEFP, 2012)

O ensino profissional foi concebido para o exercício de profissões de nível intermédio<sup>2</sup>, e nestas profissões, de acordo com a informação estatística analisada em cada um dos períodos a que reporta a análise, o desemprego entre os jovens com idade igual ou superior a 25 anos é bastante superior a 20%. Com efeito, nestas profissões incluem-se aquelas correspondentes à maior fatia da oferta formativa que predomina a nível nacional, nas redes pública e privada de ensino e educação, nomeadamente as profissões de técnicos intermédios de eletricidade, de eletrónica e telecomunicações, relojoaria, desenhadores (cdp 3.1), das finanças e serviços comerciais, gestão e administração, administração pública, alfândega e impostos, espetáculo e desporto (cdp 3.4).

Outros grupos de profissões que poderemos considerar característico da oferta formativa de ensino profissional, pela sua predominância ao longo do tempo, como veremos, (ainda que com tendência a diminuir), são os dos serviços administrativos (cdp 4), e serviços e vendedores (cdp 5). Entre 2007 e 2011, estes grupos de profissões assinalaram taxas de

<sup>2</sup> O IEFP, nesta análise, utilizou a Classificação Nacional de Profissões CNP/94, entretanto alterada em 2010, pela Classificação Portuguesa de Profissões CPP2010 (INE, 2011). Para o presente efeito, a classificação dos grandes grupos de profissões utilizados na presente análise é igual.

desemprego superiores a 13% do total do desemprego no Continente, no mesmo período, e com tendência crescente. As atividades ligadas a alojamento, hotelaria e restauração, igualmente característica da oferta formativa profissional de nível secundário, apresentaram-se, em 2011, com 8,8% do total do desemprego no Continente.

A retração demográfica assinalada nos Censos 2011 (Anexo II) é um elemento crítico em todo este contexto de gestão da oferta educativa e formativa. De 2007 para 2011, apenas as regiões de Lisboa e Vale do Tejo, e do Algarve ganharam população total (2,67% e 1,48% respetivamente). Contudo, todas as regiões do país perderam população jovem com idades inferiores a 25 anos. Lisboa e Vale do Tejo perdeu 1,08% de jovens com idade inferior a 25 anos; o Algarve perdeu 0,98%, o Alentejo perdeu 6,09%, o Centro 7,37% e o Norte 7,55% (INE, 2012). Esta situação de diminuição da população em idade de frequência do ensino secundário, aliada aos movimentos migratórios recentes, fruto da situação económica (e da contração do mercado de emprego), são igualmente fatores perturbadores do planeamento e da gestão desta oferta e devem fazer parte de uma visão estratégica das escolas no sentido da definição e planeamento da oferta formativa.

Como consequência destas circunstâncias envolventes descritas, as escolas vêm-se, por um lado, pressionadas a aumentar as suas bases de recrutamento com vista à viabilização das estratégias definidas para esta modalidade de ensino, e desta forma, o planeamento vê-se dificultado por força da diminuição do volume de alunos que tende a ocorrer; por outro lado, o desemprego que se tem acentuado no País, em todas as faixas etárias e níveis de escolaridade, tem contribuído para o aumento da incerteza nas escolhas das famílias, quanto aos percursos profissionais pessoais dos jovens, acentuando a volatilidade das ofertas. Estes fatores têm impactos significativos no planeamento da oferta formativa.



## **CAPÍTULO 3 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO, PROBLEMÁTICA E MÉTODO**

Procuramos identificar o âmbito de possibilidades de ação das organizações, inseridas num campo organizacional fortemente institucionalizado como o são as organizações escolares, dependentes de recursos e condições que lhes são exteriores e que moldam e condicionam a sua ação.

Trazemos assim para o estudo, a perspetiva teórica neoinstitucional, onde se insere o conceito de campo organizacional, aqui constituído pelas escolas públicas (objeto focal do estudo), as escolas privadas, as agências e instituições estatais relevantes (MEC, IEF, ANQEP, Autarquias), bem como outras organizações com as quais as escolas se relacionam na produção dos seus serviços (empresas e outras organizações de acolhimento de formação em meio laboral) e ainda os atores da procura final (alunos atuais e potenciais, famílias). Convocamos igualmente a perspetiva teórica da dependência de recursos.

### **3.1. Perspetiva institucional e a ação das organizações**

(...) uma nova cultura de desempenho competitivo envolve o uso e combinação de devolução, objetivos e incentivos de forma a gerar uma reconfiguração institucional, interligando o desempenho das escolas com os seus ambientes organizacionais (OCDE, 2005: 9)

A teoria neoinstitucional, que se desenvolveu a partir da década de 70, trouxe contribuições importantes para o estudo das organizações, as quais vinham a ser consideradas como sistemas fechados cujas estruturas resultavam de restrições técnicas e tecnológicas. Superando esta visão, a perspetiva neoinstitucional preocupa-se com a relação das organizações com o ambiente institucional em que se inserem, definindo o ambiente organizacional como um espaço de trocas de recursos económicos e simbólicos. Esta perspetiva foi-se desenvolvendo nos finais da década de 80 e princípios da década de 90, criando novas visões do comportamento e das práticas organizacionais e enfatizando a importância dos processos cognitivos, culturais, normativos e sociais no seu comportamento.

Assim, para o neoinstitucionalismo, as organizações estão inseridas num ambiente constituído por regras, crenças e valores criados e consolidados por meio de interações sociais, e a sua sobrevivência depende da conformidade e capacidade de atendimento às orientações coletivamente compartilhadas, cuja sustentação no tempo contribui para o êxito das estratégias de legitimação implementadas. A ação em conformidade reforça o carácter de permanência das organizações e assegura-lhes a sobrevivência. A estrutura

organizacional é concebida como um processo que deriva de pressões externas e internas que levam as organizações a parecerem-se umas com as outras (isomorfismo institucional) e a atuar em conformidade com fortes regras institucionalizadas que funcionam como mitos racionalizados e socialmente reconhecidos. Estes mitos definem os novos domínios da atividade racionalizada e, ao ajustar-lhes a estrutura formal, as organizações legitimam-se protegendo a sua conduta, maximizando recursos e assegurando a sua sobrevivência (Meyer & Rowan, 1977: 341-349). A partir do estudo que desenvolveram sobre a estrutura organizacional das escolas públicas, estes autores afirmaram que, por estas organizações estarem integradas num sector no qual os mecanismos de mercado e as preocupações de eficiência ou eficácia não eram facilmente mensuráveis, a sua estrutura e manifestações de racionalidade tinham que ser entendidas não a partir de considerações de racionalidade técnica, mas a partir do ambiente a que pertencem e das suas pressões para a legitimidade (Meyer & Rowan, 1977: 342).

DiMaggio e Powell (1983: 151), por sua vez, referem que as causas das mudanças estruturais nas organizações têm relação intrínseca com a estruturação dos campos organizacionais e são influenciadas por processos isomórficos que as tornam mais similares, sem que necessariamente haja correspondência com a eficiência. Por um lado, porque se adequam a requisitos coercivos formulados pelos atores dotados de autoridade do campo organizacional. Por outro, porque em condições de incerteza, as organizações tendem a copiar modelos estabelecidos e reconhecidos, utilizados por outras organizações apercebidas como bem-sucedidas. Finalmente, porque as culturas profissionais dos atores propagam modelos normativos que influenciam as organizações e as suas estratégias de ação.

Esta perspectiva tem sido criticada por olhar para as instituições como sendo monolíticas e uniformes nos seus aspetos, e determinantes nas suas consequências (Scott, 2008: 159), bem como por não dar atenção ao papel dos poderes e interesses nas organizações, sobretudo à ação transformadora das respostas organizacionais sobre as pressões e expectativas institucionais. Estudos mais recentes sobre organizações demonstraram que estas respondiam estrategicamente de forma diferenciada às pressões institucionais, umas dissociando (*decoupling*) as suas estruturas formais das operações concretas, na linha defendida por Meyer e Rowan (1977), outras negociando à medida que coletivamente moldam os requisitos institucionais e redefinem os seus ambientes (Scott, 2008: 149).



Assim, para este último autor,

(...) a conformidade não é a única resposta às pressões isomórficas, porque os processos institucionais combinam outras forças para moldar a estrutura e a ação, e em determinadas situações, as organizações respondem estrategicamente através da dissociação entre as suas estruturas e operações ou procurando defender-se das pressões experienciadas. Os efeitos institucionais nas organizações não são uniformes porque estas têm atributos variáveis e ocupam posições diferentes no campo organizacional (Scott, 2008: 215).

Entretanto, segundo Fligstein (1996: 659-662), a diversificação aumenta a probabilidade de sobrevivência, mas não é claro que produza resultados estáveis.

A perspectiva neoinstitucional também reconhece que a conformidade dos atores sociais às pressões institucionais não determina completamente a sua capacidade de agir, mas dá pouca ênfase às forças de mercado, à escassez de recursos, ao comportamento organizacional individual, ou às regras e entendimentos de concordância (Oliver, 1991: 146-148).

Fligstein (1996: 660), refere que os Estados desempenham um papel importante na construção de instituições de mercado; fornecem condições estáveis e de confiança sob as quais as empresas se organizam, competem, cooperam e trocam. As organizações respondem às pressões institucionais impostas pelo Estado de forma diferenciada e dentro de limites que lhes são estabelecidos pelo mínimo de conformidade institucional como garante de sobrevivência e legitimidade, formulando estratégias de acordo com as interpretações e significados que lhes atribuem.

A conformidade ao ambiente institucional coercivo (DiMaggio & Powell, 1983) e a prescrição normativa, avaliativa e obrigatória (pilar normativo em Scott, 2008) em que se desenvolve a ação das escolas, conferem-lhes legitimidade para que estas desenvolvam estratégias diferenciadas na procura de soluções adaptadas ao contexto de mudanças induzidas pela reconfiguração do sistema educativo; de fato, o discurso normativo legal exige-lhes isso mesmo. As respostas das escolas podem ser mais individuais ou mais coletivas, dependendo das relações e alianças que estabelecem, quer entre si, quer com o tecido produtivo e o ambiente institucional envolvente.

Mas são também afetadas por um conjunto de condicionantes externas relacionadas com os meios e recursos, pelas relações estabelecidas no âmbito dos modelos de gestão

participativa e pela própria configuração administrativa do sistema, no que respeita às relações local/regional e centro/periferia.

### **3.2. A dependência de recursos e a ação estratégica**

Arrolando a perspectiva da dependência de recursos, Oliver (1991: 151) diz que a escolha organizacional é possível dentro do contexto de limitações externas e que as suas ações dependem, quer do poder dado às organizações, quer dos seus interesses individuais. Admite, assim, que dentro do mesmo campo organizacional se desenvolvam estratégias particulares de tipos diferentes e consonantes com os interesses das organizações, com a sua capacidade e flexibilidade para proceder a adaptações tentando cooperar, influenciar ou controlar o ambiente em busca de legitimidade.

Pfeffer e Salancik (2003: 39) sustentam que as atividades e os resultados das organizações se explicam pelo contexto que as rodeia. As organizações manejam as suas dependências externas desenvolvendo estratégias para assegurar a sobrevivência e para adquirir maior autonomia e liberdade no que respeita aos constrangimentos externos, provenientes da interdependência de recursos. “A interdependência é importante porque afeta a capacidade da organização de levar a cabo coisas que deseja, incluindo a sobrevivência” (Pfeffer, 1982: 213).

As pressões competitivas sobre as escolas são exercidas pela tutela, com vista à captação da procura para novas ofertas profissionalizantes, sob pena de as escolas perderem os recursos (nomeadamente, financiamento e vagas para colocação de professores, em resultado da baixa do número de alunos que se acentua a partir de 2011). Essas pressões são também exercidas pelo ambiente exterior de que as escolas dependem para a prossecução dos objetivos e metas estabelecidas normativamente, nos diferentes ciclos governativos em função das respetivas orientações políticas e ideológicas. Em face deste ambiente de pressão competitiva, os instrumentos formais de definição e regulação da oferta formativa poderão ser igualmente uma estratégia utilizada pelas escolas com vista ao desenvolvimento de mecanismos de controlo, de forma a assegurar a estabilidade organizativa e a coordenação da ação competitiva (Fligstein, 1996: 658).

Neste contexto de ação, podem verificar-se dinâmicas competitivas, espaços de criação inovadora que se estabelecem no desenvolvimento de estratégias de legitimação, recrutamento e estabelecimento de alianças com o tecido produtivo e institucional envolvente, que procuraremos identificar. Estas dinâmicas propiciam igualmente cenários de formulação de estratégias por mecanismos miméticos, de adoção de modelos associados ao

sucesso, com as escolas a adotarem combinatórias e procedimentos implementados por outras e que contribuem para diminuir a incerteza das pressões institucionais mais recentes, da ambiguidade dos objetivos e das lógicas de mercado (DiMaggio & Powell, 1983: 151). Uma vez introduzidas em forma de incentivo, estas lógicas criam simultaneamente pressões competitivas e colaborativas (alianças entre escola, aluno/famílias e empresas, para enfrentar a competição), relações que se desenvolvem em contextos de incerteza e de interdependência (Peffer & Salancik, 2003: 42-43).

Nesta situação, teoricamente as organizações tenderiam a reestruturar as suas relações de troca, aumentando o controlo mútuo das atividades de cada um dos atores e a coordenação. O contexto concorrencial, potencialmente conflitual, em que se poderão desenvolver as relações de dependência é importante na análise das interações das escolas com a comunidade envolvente.

A nossa abordagem tem assim como referência este ambiente de tensão entre isomorfismo e inovação diferenciadora, e de complexidade socio-organizativa. Ambiente no qual as escolas se relacionam entre si e o exterior, e concorrem no fornecimento de serviços de orientação para o “mercado/cliente” (aluno e empresas), numa ação simultaneamente conduzida pela conformidade cerimonial, decorrente do ambiente institucional que as caracteriza, e pela pressão competitiva, decorrente das dinâmicas que se constroem nos movimentos da oferta (cursos adequados às necessidades de desenvolvimento local e regional), e da procura (alunos e empresas/estágios).

### **3.3. Problemática e hipóteses iniciais**

Não é objeto da nossa investigação desenvolver a temática da nova ordem económica mundial, mas esta alterou substancialmente a ênfase governamental, que é agora quase exclusivamente dirigida para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade à escala global. Quisemos, assim, assinalá-la enquanto contextualização da reflexão desenvolvida no estudo, nas componentes fundamentais de mudança e alterações institucionais induzidas pela reformulação do papel do Estado decorrentes deste enquadramento de política económica mundial, de expansão dos mercados e de competição alargada.

Se neste contexto, à escala global, os mercados têm vindo a emergir de forma exponencial, pareceria dever haver uma diminuição da influência das instituições de governação. Mas o que se experiencia é que, quanto mais aberto o mercado, mais se acentua a reivindicação de regras com vista a integrações positivas. Em face destas

(...) exigências e reivindicações, o mercado institucionaliza-se por ação do Estado que define um conjunto de regras com vista à sua estabilização. Assim, competitividade e eficiência dependem da maneira como se interrelacionam e acomodam mercado, estado e a sociedade através de arranjos institucionais (Fligstein, 2005: 183-185).

Esta é uma das temáticas mais contemporâneas na obra de Polanyi, que entendia que, “(...) os mercados são apenas uma característica acessória de uma configuração institucional controlada e regulada por uma autoridade social” (Polanyi, 1957: 62-63). A ideia de “incrustação” dos mercados para Polanyi era abrangente, e a nova sociologia económica veio propor “a síntese das perspetivas estruturais e culturais da economia em torno do conceito de instituição e dos processos sociopolíticos de institucionalização”; assim, a economia “(...) decorre num contexto politicamente condicionado pelo Estado e por outros poderes instituídos” (Santos, 2012: 35).

O processo de integração das economias por instituições de mercado é então fruto de decisões políticas do Estado, que regulam e integram, e que no contexto atual de competitividade global, delegam e transferem competências, descentralizando e transferindo responsabilidades para outros e novos atores sociais, legitimando e promovendo o comportamento competitivo nas organizações (públicas) e orientando a ação destas por lógicas de mercado. Entretanto,

A orientação do ator para o mercado não é direta, procede através das redes de relações sociais que tem com outros atores (...). As redes sociais (...) facultam recursos, alianças e confiança, e por outro lado constroem através de obrigações recíprocas e de controlo social. Como tal, contribuem para a explicação das ações económicas, dos tipos de organizações económicas, da estrutura dos mercados, e dos fenómenos económicos daí emergentes (Santos, 2012: 35).

O ensino profissional é concretizado numa série de decisões políticas orientadas para a integração dos mercados, que visam a mobilidade do trabalho qualificado, reveste-se de reivindicações, como por exemplo, a da institucionalização de um sistema certificador com vista à comparabilidade das qualificações e sua adequação ao mercado concorrencial e competitivo, e desenvolve-se num contexto de redes de relações sociais que legitimam ou constroem a ação. Não menos relevante, é a articulação desta via de ensino com o tecido económico envolvente (local/regional), a qual se não existir em forma de acordo formal,

aliança, parceria, ou mesmo sob a forma de clara identificação das necessidades de competências e perfis do tecido económico, não corresponderá aos objetivos delineados em mandato.

Com efeito, as vantagens competitivas da educação e formação são, por esta via, reivindicadas por atores políticos e económicos quanto à importância da produção das qualificações e competências adequadas às exigências do mercado de trabalho (adquiridas pela educação e formação profissionais), e são traduzidas pelos Estados em alterações nos sistemas educativos, numa combinação institucional na qual regulação e financiamento incentivam a competição entre organizações, na procura de soluções eficazes de gestão da coisa pública. Decisões relativas à oferta e à procura tendem, desde os anos 90 do século XX, a ser coordenadas pelo Estado a partir de mecanismos análogos aos de mercado (quase-mercados), fundamentando, na educação, o comportamento competitivo, a luta pela vantagem e as escolhas.

Os quase-mercados são uma forma de regulação das escolhas coletivas, onde as orientações políticas aparecem sob a forma de regras, processos, procedimentos, programas e incentivos que simulam o mercado na esfera pública (Reis, 2009): “um continuum de formas organizacionais que vão do mercado puro à gestão e financiamento da educação” (IFG, 2012: 12). Nesse modelo, a provisão dos serviços deixaria de ser monopolizada pelo Estado, passando a ser protagonizada por atores descentralizados da oferta – que podem ser organizações tuteladas pelo Estado, idealmente dotadas de autonomia estratégica para definir ou adaptar as suas ofertas para responder às preferências dos “clientes”, e providas de recursos em função da satisfação e captação da procura pública e dos resultados obtidos. Afastamo-nos, pois, neste ponto da opção operacional de Reis (2009: 211), que identifica a presença de quase-mercado e Estado, como formas de regulação, com os pesos relativos do ensino privado e do ensino público, respetivamente; perspectiva muito redutora face à concepção teórica de que parte.

Os quase-mercados têm-se constituído como um dos elementos estruturantes das transformações do papel do Estado e na intervenção deste na oferta e gestão da educação nas décadas de 80 e 90, especialmente nos EUA e no Reino Unido, que introduziram na educação a competição pelas preferências dos estudantes e a maximização de resultados (IFG, 2012: 13). Essas instituições regulatórias definidas pelo Estado fornecem os padrões culturais sobre como organizar-se, formatando o desenvolvimento de novos campos organizacionais (mercados ou quase-mercados) (Fligstein, 1996: 661).

Das combinações institucionais e formas organizacionais, características de quase-mercado na educação, salientamos os contratos programa, os contratos de autonomia, os promotores e as parcerias. O ensino profissional, em particular nas escolas públicas, teria à partida condições para se tornar um campo de eleição para o exercício destas combinações institucionais e organizacionais, nomeadamente pelas características da sua estrutura e organização e pela interdependência relacional que estas implicam, com as escolas públicas a serem chamadas a participar na definição de uma ampla rede de atores no campo organizacional. A abertura da escola ao exterior e a articulação entre os vários atores do sistema de educação e formação (educação e emprego/mercado de trabalho, público/privado, escola/família) são um dos aspetos da ação conduzida pelas novas configurações do sistema educativo e decorrentes destas alterações dos mecanismos institucionais.

Assim, destas reflexões e observações, ressaltaram as primeiras questões relacionadas com a ação/adaptação das organizações (escolas públicas com ensino profissional) a estas mudanças e ao ambiente de pressões competitivas, tendo em conta a forte institucionalização do campo onde se inserem. Entre outras questões, sobressaíram as seguintes:

- Em que medida as mudanças normativas criaram, efetivamente um quase-mercado no ensino profissional?
- Como foi feita integração desta via nas escolas públicas (tensões, estratégias)?
- Que dinâmicas se estabelecem no campo organizacional (cooperação/competição)?
- Que interligações criaram as organizações com o ambiente exterior?
- Quais as interpretações do quadro (institucional) de autonomia?

As organizações fundamentam-se nas instituições, retiram delas a sua legitimidade e orientam-se por elas, selecionando e adaptando as normas do quadro institucional para institucionalizar a sua ordem social interna e legitimar as suas hierarquias de poder (Santos, 2012: 84). Estão inseridas num ambiente constituído por regras, crenças e valores criados e consolidados por meio de interações sociais, e a sua sobrevivência depende da capacidade de atendimento às orientações coletivamente partilhadas (Meyer e Rowan, 1977: 342-345).

Enquadradas nestes quadros referenciais, propusemo-nos identificar, a partir das prescrições e das interdependências desta via de ensino, as estratégias que geram as pressões competitivas, os contextos de interdependência e autonomia atribuída às escolas públicas, bem como as formas dinâmicas que criam nas organizações escolares e nas suas relações com os campos organizacionais em que se inserem. Nesta linha de reflexão, partimos da ideia de interdependência assimétrica (Pfeffer e Salancik, 2003: 41-44), para perceber o impacto dos recursos existentes nos campos organizacionais locais na capacidade das escolas para atingirem resultados desejados no quadro da ação competitiva inovadora.

A primeira questão coloca-se em relação com o quadro normativo em evolução. Os ajustamentos e as alterações normativas que têm sido produzidas para orientação da modalidade de ensino profissional têm contribuído para a criação de contextos de incerteza na ação das escolas? Em que medida estas influenciam estratégias inovadoras e acentuam ou restringem a competição? A segunda questão referiu-se aos contextos de incerteza em que se desenvolve a ação das escolas, face à dependência de recursos que lhe são exteriores e escassos, e sobre os quais as escolas não têm capacidade de controlo, senão pela via do estabelecimento de alianças estratégicas ao seu desempenho estabelecendo formas colaborativas de ação (para obtenção de recursos escassos como o são empresas, equipamentos formativos, etc.).

DiMaggio e Powell (1983: 148-151) referem que a incerteza é uma força poderosa que encoraja a imitação, e quando os objetivos são ambíguos ou quando o ambiente cria incerteza, as organizações podem encontrar segurança modelando-se por outras. Assim, as estratégias competitivas e colaborativas desenvolvidas pelas escolas neste ambiente podem assumir formas miméticas (isomorfismo mimético), quer pela imitação a partir de outras similares, quer sobretudo pela imitação daquelas cujo sucesso é reconhecido socialmente. Estes autores sustentam ainda que as inovações legitimam o desempenho comum. Como se identifica uma estratégia inovadora? São todas as escolas que inovam, ou apenas algumas, e como é que estas concretizam e complementam estas estratégias inovadoras? Como se combinam inovação e isomorfismo mimético?

Partimos das seguintes hipóteses exploratórias para a identificação da ação e das estratégias das escolas:

Hipótese 1: *O ambiente institucional formal de definição e regulação da oferta formativa contribui para a formulação de estratégias de controlo e coordenação da*

*ação por parte das escolas, que respondem às pressões institucionais, acatando mas também aderindo a processos de isomorfismo coercivo e/ou mimético, de modo a assegurar a sua estabilidade organizacional.*

Por um lado, a reflexão foi no sentido da percepção da possibilidade de existência de um ambiente legal comum afetar muitos aspetos do comportamento e da estrutura das organizações, que legitimam as suas estratégias em conformidade com o ambiente institucional (Di Maggio & Powell, 1983: 150); como vimos, Scott (2008: 153) refere que a conformidade não é a única resposta às pressões isomórficas coercivas, porque os processos institucionais combinam outras forças que moldam a estrutura e ação. As premissas destes autores ajudam-nos a melhor compreender o contexto de desenvolvimento da ação das escolas, na procura de soluções estratégicas para a integração desta via de ensino nas suas estruturas organizativas, tentando identificar as forças que moldam esta ação.

No âmbito de definição institucional formal da oferta formativa de ensino profissional, o isomorfismo coercivo pode ser uma resposta requerida no sentido da gestão e do controlo da rede da oferta por parte do Estado, pela via da regulação; mas igualmente uma forma consentida ou mesmo escolhida pelas escolas para garantir a sobrevivência e a estabilidade organizacional. Contudo, de facto, o âmbito institucional formal em que se define a oferta formativa deixa antever um grau reduzido de autonomia nesta matéria, na medida em que as escolas têm que submeter a oferta proposta à aprovação prévia das agências estatais reguladoras, e em face de orientações recentes, esta oferta está definida pela tutela numa lista de cursos centralmente entendidos como necessários ao tecido económico, mais do que pelo sucesso competitivo na satisfação das escolhas dos consumidores finais.

A legitimidade exerce influência na viabilidade organizacional, independentemente do desempenho ou de outros atributos, e as organizações exibem formas e atividades (incluindo estratégias) aprovadas, de modo a receberem apoio de autoridades normativas. Tendo a aprovação de entidades legais, as organizações têm maior probabilidade de sobrevivência do que aquelas que não lhe estão sujeitas (Scott, 2008: 157). Dado que as escolas desenvolvem a sua ação legitimada pelo ambiente institucional coercivo, de prescrição normativa, em que medida esta questão inviabiliza a definição de estratégias autónomas de controlo e coordenação da ação competitiva? Sobre esta questão, Fligstein (1996: 660) afirma que uma estratégia normal das organizações dominantes no campo para restringir a competição é conseguir a intervenção do Estado através da regulação ou de



intervenção direta. As empresas, refere este autor, desenvolvem concepções de controlo de forma a criar condições estáveis de desenvolvimento da ação, e os Estados restringem a competição através da criação de agências de regulação que sancionam as regras de mercado.

Como referimos anteriormente, a oferta formativa de ensino profissional é definida e regulada pela tutela, com a qual as escolas estabelecem relações no sentido da aprovação e aceitação da oferta proposta. Na perspetiva de Oliver (1991: 151-157), as organizações respondem e reagem às pressões ambientais, neste caso regulatórias, formulando estratégias de acordo com os seus interesses e a sua interpretação dessas pressões. A autora estabelece uma tipologia de cinco respostas estratégicas, e táticas utilizadas pelas organizações para fazer face às pressões institucionais: a concordância ou conformidade, o compromisso, a evasão, o desafio e a manipulação. O compromisso ou conformidade é o início da resistência às pressões institucionais, às quais as organizações respondem utilizando táticas de negociação, esta considerada como a forma mais ativa de comprometimento, dado que envolve esforços para a obtenção de concessões. A evasão é a tentativa de não buscar conformidade, ocultando-a e escapando às regras e expectativas. O desafio existe quando as organizações têm força para desafiar as pressões que as afetam, por entenderem que a racionalidade envolvida não é a mais correta para uma determinada situação. A manipulação é caracterizada como tentativas de cooperar, influenciar ou controlar as pressões institucionais. Estas ações podem assumir formas colaborativas entre escolas, em ação coletiva.

O capital social das escolas pode contribuir para a obtenção de capacidade de negociação nas várias esferas onde se desenvolve a sua ação. Scott (2008: 175-177) argumenta que a ação coletiva concertada entre organizações é mais eficaz do que a ação individual e tem potencial para moldar a natureza das exigências e pressões institucionais, e até de redefinir as regras e lógicas internas ao campo. Scott não descarta os esforços individuais das organizações e de órgãos específicos das mesmas, mas enfatiza a importância e o impacto das estratégias coletivas proativas na transformação das pressões institucionais a que as organizações estão sujeitas (em linha com a perspetiva de Fligstein, 1996: 659-660 sobre as estratégias de controlo da competição nos mercados).

Neste ambiente institucional, podem desenvolver-se dinâmicas em que as escolas concorrem, não pelas escolhas dos seus públicos (potenciais alunos e famílias), mas pela aprovação da tutela, arrolando mecanismos de controlo e coordenação da rede de oferta por

forma a garantir a estabilidade organizativa e a coordenação da ação competitiva, maximizando os recursos e minimizando os efeitos competitivos entre escolas. Nesse caso, há que considerar que, tal como os mercados “verdadeiros”, os quase-mercados podem assumir distintas configurações da concorrência, incluindo “quase-monopsónios”.

*Hipótese 2: O ambiente institucional definido pelo Estado para a ação das escolas condiciona o tipo de quase-mercados eventualmente emergentes e o tipo de estrutura da concorrência:*

*2.1. Na medida em que lhes confira legitimidade e autonomia na definição da oferta, as escolas desenvolvem estratégias inovadoras na integração do ensino profissional, de acordo com a sua percepção das preferências dos seus públicos e as alianças que estabelecem entre si e o tecido produtivo local. Essa configuração é favorável à institucionalização de quase-mercados competitivos em que as escolas concorrem pela captação da procura dos públicos escolares, e a processos de isomorfismo mimético.*

*2.2. Na medida em que o Estado centralize a procura e assuma a regulação direta da oferta, contrariando o quadro de autonomia definido para a ação das escolas nas novas configurações do sistema educativo, as escolas desenvolvem estratégias de conformidade na integração do ensino profissional, de acordo com a sua percepção das preferências das agências estatais e as alianças que estabelecem entre si e com essas agências. Essa configuração é favorável à institucionalização de quase-mercados monopsonísticos em que as escolas concorrem pela captação da procura do Estado, e a processos de isomorfismo coercivo.*

Neste ambiente competitivo e colaborativo, incluímos ainda as escolas profissionais privadas, uma vez que estas detêm uma experiência acumulada e um conjunto de recursos materiais, financeiros, cognitivos e sociais especificamente dirigidos para esta via de ensino.

*Hipótese 3: Os recursos das escolas profissionais privadas podem simultaneamente funcionar:*

*3.1. como fatores de vantagem competitiva face às escolas públicas recém-chegadas;*

*3.2 como referenciais para as escolas públicas no sentido do isomorfismo mimético;*

*3.3. como recursos à disposição das escolas públicas mediante o estabelecimento de alianças colaborativas.*

### **3.4. Terreno e método de investigação empírica**

Propusemo-nos explorar a problemática e as hipóteses interpretativas enunciadas a partir das seguintes questões empíricas gerais:

*a) Como se organiza esta via de ensino do ponto de vista da integração e coordenação entre os diversos atores envolvidos na sua gestão?*

*i) existem departamentos próprios de gestão da oferta formativa?*

*ii) existem responsáveis pela gestão desta via?*

*iii) existem gabinetes de coordenação com envolvimento dos atores?*

*b) Como se define a oferta formativa (cursos)?*

*i) como se processa a identificação da oferta a cada período escolar?*

*ii) a escola tem um serviço de orientação escolar e profissional?*

*iii) como se articula a definição da oferta pelas escolas e a sua validação pela tutela?*

*c) Como tem evoluído esta oferta formativa?*

*i) que cursos predominam (mais oferecidos) na rede pública e privada?*

*ii) que alterações se verificaram ao longo dos anos?*

*iii) que dinâmicas ditam a definição da oferta formativa?*

*iv) quais as necessidades de adaptação das escolas do ponto de vista de recursos materiais e humanos?*

*d) Que contextos e condicionantes inerentes à via de ensino, particularmente as relativas à definição da oferta formativa e sua gestão e planeamento?*

*i) quais as principais dificuldades percebidas pela escola na gestão e planeamento da oferta formativa (recursos)?*

*e) Que relações se estabelecem entre os diferentes atores?*

*i) qual o contexto formal de definição de responsabilidades das partes na formação/estágios bem como na avaliação?*

*ii) que compromissos se estabelecem do ponto de vista da empregabilidade entre as empresas e as escolas?*

*iii) quais as determinantes de relação com a tutela?*

*iv) que formas de aliança e de competição se estabelecem entre escolas?*

Conforme referimos, o presente estudo decorreu do trabalho desenvolvido no âmbito do projeto ESCXEL - Rede de Escolas de Excelência, enquadrado no Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa (CESNOVA), que reúne, hoje, 8 municípios, 36 agrupamentos e 2 escolas secundárias não agrupadas.

O trabalho de campo foi desenvolvido fundamentalmente em 11 escolas secundárias desta rede, com ensino profissional conferente de nível 4 de qualificação profissional, distribuídas por 5 concelhos: Oeiras, Batalha, Castelo Branco, Loulé e Amadora, com características bastante diferenciadas, e foi complementado com entrevistas a outros atores do campo organizacional, bem como com a participação em reuniões e seminários temáticos, e teve por base: a recolha de informação direta a partir de documentação escrita, de entrevistas presenciais e de observação etnográfica.

Centrámos a nossa análise sobre a oferta formativa (cursos), que como mencionámos, é um fator crítico de enquadramento da ação estratégica das escolas, uma vez que a sua definição e planeamento estão sujeitos a condicionantes e/ou possibilidades, bem como a determinantes institucionais definidos pela tutela.

Assim, a nossa investigação realizou-se em dois momentos e seguiu a seguinte metodologia:

- No primeiro momento, procedemos à recolha de informação documental relativa à evolução da oferta formativa profissional a nível nacional, informação que foi tratada por NUT II. Esta informação permitiu-nos conhecer a distribuição da oferta formativa e perceber a sua configuração e especificidades e/ou especializações regionais que possibilitassem a identificação de estratégias de ação diferenciadoras.

- O segundo momento, constituído em trabalho de campo com a realização de 18 entrevistas a 11 directores (as) das escolas públicas com ensino profissional que integram a rede Escxel, 3 empresas (responsáveis dos recursos humanos e diretores de departamento), 1

diretor de escola profissional privada, 1 associação representante das escolas profissionais privadas, 2 municípios, além da participação em reuniões de trabalho com a tutela (2 reuniões), associações empresariais (1 reunião) e municípios (2 reuniões), a partir das quais retirámos informação considerada pertinente para análise, bem como da participação em seminários temáticos, de discussão sobre a oferta formativa, nos quais estiveram presentes estes diferentes atores. Na contagem das respostas obtidas nas entrevistas às 11 escolas da rede Escxel, considerámos como resposta aquelas escolas que referiram não apostar no ensino profissional (EJ e EE). Salientámos ainda algumas observações feitas por municípios e escolas profissionais privadas, retiradas de intervenções destas entidades em reuniões nas quais participámos, e que foram promovidas e/ou desenvolvidas, quer pela coordenação do projeto ESCXEL, quer pela iniciativa dos municípios. Este segundo momento teve como objetivo identificar as estratégias e o comportamento dos atores na integração desta via de ensino.

Toda a análise tem um carácter predominantemente qualitativo, baseou-se fundamentalmente nas entrevistas diretas aos vários atores envolvidos, complementadas com as observações no terreno, e pretendeu, acima de tudo, compreender as estratégias e dinâmicas que se desenvolvem quanto ao posicionamento ou comportamento das escolas/organizações e consequente quadro de tendências.



## CAPÍTULO 4. - RESULTADOS

Neste capítulo apresentamos os resultados retirados da observação de campo que privilegiámos sobre a oferta formativa de cursos profissionais de nível secundário.

A primeira dimensão de análise, de base documental, descreve a definição institucional da oferta formativa e a sua configuração territorial, permitindo perceber o espaço de possibilidades de ação estratégica das escolas.

A segunda dimensão da análise, suportada pelo trabalho de campo referido, consiste na identificação das estratégias, refletindo o comportamento e posicionamento das escolas face ao contexto em que se enquadra o campo de possibilidades de ação estratégica.

### 4.1. Configuração da oferta formativa nacional de cursos profissionais de nível secundário

#### 4.1.1. Configuração institucional da oferta formativa

**Tabela 3 – Famílias profissionais, números de formações e de saídas profissionais de nível secundário.**

Famílias profissionais	cursos	variantes	saídas profissionais
Artes e Espetáculo	8		16
Tecnologias Artísticas	4		4
Informação, Comunicação, Imagem e Som	10		10
Informação, Documentação e Património	3	3	5
Comércio	4		4
Administração	3		3
Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática	3		3
Mecânica	9	11	16
Eletricidade e Eletrónica	9		9
Química	2		2
Materiais	1		1
Têxtil, Vestuário e Calçado	7		7
Atividades Agrícolas e Agroalimentares	7	3	8
Construção Civil	1	6	6
Tecnologias da Saúde	3		7
Serviço de Apoio Social	3		3
Hotelaria e Turismo	4	2	5
Ordenamento do Território e Ambiente	4	2	5
Serviços de Proteção e Segurança	2		2
Desporto	1		1
<b>Totais</b>	<b>88</b>	<b>32</b>	<b>117</b>

Fonte: Fonte: ANQEP 2014; IIEFP, 2014; cálculos da autora

A oferta formativa de ensino profissional de nível secundário (nível 4 de qualificação profissional), é constituída por um vasto leque de cursos, integrados em 20 famílias profissionais e 39 áreas de formação (Portaria, 2005), definidos institucionalmente como vertentes de formação adequadas ao tecido económico e à qualificação destes jovens para inserção no mundo do trabalho (Tabela 3).

A estas famílias profissionais correspondem 120 cursos (Anexo III), organizados de acordo com referenciais de formação e por saídas profissionais, cursos criados por portaria e constantes do CNQ (Portaria, 2009), regulamentado pelo Sistema Nacional de Qualificações (Decreto-Lei, 2007) (Tabela 3). O curso da área do Desporto, uma formação criada em 2011 (Portaria nº176/211 de 28 de Abril) por acordo entre a tutela e o Instituto de Desporto de Portugal, integra-se na área de educação e formação de Desporto de acordo com a classificação em vigor à data da recolha, mas foi recentemente integrada na família profissional de Hotelaria e Turismo.

As 117 saídas profissionais da oferta formativa de nível secundário são definidas institucionalmente, orientadas tipicamente para o exercício de profissões intermédias correspondentes aos níveis 3 da Classificação Nacional de Profissões de 1994 (CNP/94) e da Classificação Portuguesa de Profissões 2010 (CPP2010). Direccionadas para os grandes grupos 4, 5, 6, 7 e 8 desta última classificação, destinam-se a ambas as redes privada e pública de educação e formação (IEFP 2014).

Toda a informação relativa à oferta formativa é tutelada e regulada pelo MEC, através da ANQEP a quem cabe a gestão do CNQ, e pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS) através do IEF, que regula, entre outros aspetos de gestão desta formação o acesso a estas e outras profissões, através do instrumento de regulação recentemente criado para o efeito, o Sistema de Regulação de Acesso às Profissões (SRAP) (Decreto-Lei, 2011). Em articulação entre estes dois organismos de tutela, a criação dos cursos obedece a regulamentação na qual constam as orientações normativas relativas à família profissional, à área de formação, à saída profissional e ao perfil de desempenho requeridos (ANQEP,2014:IEFP,2014).

As reuniões de rede, realizadas no início de cada ciclo escolar com a participação dos organismos da tutela e das escolas, são o espaço de regulação da oferta formativa, nas quais as escolas apresentam a oferta a que se propõem, desenvolvendo-se a partir daí processos de distribuição e negociação.



A intervenção do tecido económico/empresarial é concretizada nos Conselhos Setoriais para a Qualificação, adiante designados CSQ, com os quais a tutela assume e define áreas de formação profissionais prioritárias, entendidas como estando em conformidade com as necessidades da economia. Os CSQ são grupos de trabalho técnico-consultivos, criados em 2007, no âmbito do SNQ. De acordo com o artigo 17º do Decreto-Lei (2007), que constitui o SNQ, os CSQ têm como principal objetivo identificar, em permanência, as necessidades de atualização do CNQ e colaborar com a ANQEP nos trabalhos conducentes a essa atualização e desenvolvimento. Têm uma função de cariz estratégico e funcionam como primeira linha de um trabalho mais operacional, que se pretende desenvolver numa lógica de rede e cooperação. Estes CSQ contam com a participação ativa e constante dos agentes económicos e sociais, para além do papel exercido pelo Conselho Nacional de Formação Profissional (CNFP).

Até à data, foram criados 16 CSQ com o objetivo de cobrir as necessidades de educação e formação dos diferentes setores de atividade económica nacional:

- Agroalimentar
- Artesanato e Ourivesaria
- Comércio e Marketing
- Construção Civil e Urbanismo
- Cultura, Património e Produção de Conteúdos
- Energia e Ambiente
- Indústrias Químicas, Cerâmica, Vidro e Outras
- Informática, Eletrónica e Telecomunicações
- Madeiras, Mobiliário e Cortiça
- Metalurgia e Metalomecânica
- Moda
- Saúde e Serviços à Comunidade
- Serviços às Empresas
- Serviços Pessoais
- Transportes e Logística
- Turismo e Lazer

A estes CSQ cabe igualmente a definição das prioridades relativas à oferta formativa profissional, de acordo com as necessidades identificadas pelos diferentes atores que os integram e deles fazem parte, nas respetivas reuniões. Esta intervenção teve a sua maior visibilidade a partir de meados de 2012, quando os organismos da tutela do ensino

profissionais emanaram circulares orientadoras para as escolas, no sentido de estas procederem à definição da sua oferta formativa de acordo com as prioridades definidas no âmbito dos CSQ. São membros dos CSQ especialistas indicados por várias entidades, autoridades competentes, peritos independentes e entidades formadoras de natureza diversa, nas quais se incluem, igualmente, as escolas públicas e privadas com ensino profissional.

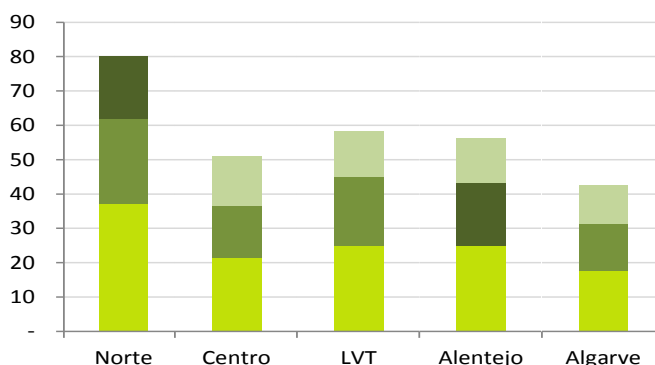
#### *4.1.2. Configuração territorial da oferta formativa da rede pública*

Tentámos perceber como se configura territorialmente a oferta formativa profissional de nível secundário, recolhendo informação junto das diferentes Direções de Serviços de Educação (ex-Direções Regionais de Educação) no período que abrange os ciclos escolares de 2008 a 2014, relativa aos cursos fornecidos pelas diferentes escolas da rede pública neste período temporal. Repartimos a análise por ciclos de 3 anos, que constituem o ciclo de estudos desta via profissional, para obter a configuração da oferta formativa da rede pública de escolas secundárias com ensino profissional, nos períodos referidos, a qual se representa nos gráficos 9 e 10 abaixo.

Centrámos a contagem das ofertas (cursos), apenas nos primeiros anos dos respetivos cursos. Assim, no primeiro ano de cada período escolar, 2008/09, 2009/10 e 2010/11, por exemplo, a escola apresenta-se com um número de cursos, cujo somatório corresponde ao total da sua oferta nos 3 anos em análise. Para encontrar a oferta mais predominante ou mais representada, calculámos os cursos mais representados (número de cursos) em cada família profissional, sobre o total da oferta (total de cursos) registada na região, utilizando a repartição por NUT II, e representando as ofertas cujo peso é superior a 10% do total da oferta da região. Analisámos dois períodos, os de 2008 a 2011 e 2011 a 2014, a que correspondem ações governativas diferenciadas: o primeiro é marcado pela mobilização da população para a qualificação, com o alargamento das ofertas profissionalizantes, a escolaridade obrigatória de 12 anos, e pelo forte crescimento dos cursos profissionais e de matriculados nesta via de ensino e formação, no qual o CNQ se constituía como o instrumento de referência da oferta formativa; o segundo período é marcado por alterações decorrentes fundamentalmente do modo de regulação da tutela, que passou a ter um papel diretor na definição da oferta formativa, apesar do quadro de referência do CNQ.

No período entre 2008 e 2011 (anos letivos de 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011), eram quatro as famílias profissionais mais representadas (+10% do total da oferta) em todas as regiões do país (Gráfico 9). Entre 40% a 60% da oferta total das escolas da rede pública concentrava-se nestas quatro famílias profissionais.

**Gráfico 9 - Oferta formativa mais representada na rede pública, por NUT II (% em relação ao total da oferta em cada região) - 2008-2011**



**Legenda:**

- Hotelaria e Turismo
- Serviços de Apoio Social
- Gestão, Contabilidade, Administração e Comércio
- Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática

Fonte: DSRLVT; DSRN; DSRA; DSRAL, 2014; cálculos da autora

Como se verifica, a maior parte da oferta neste período era constituída pelos cursos das famílias profissionais de “Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática”, “Gestão, Contabilidade, Administração e Comércio” (agregadas numa só família para efeitos de cálculo), e “Serviço de Apoio Social”, e em menor incidência, pelos cursos de “Hotelaria e Turismo”. Em praticamente todas as regiões (exceção para a região do Algarve, com 17,5%), a família profissional “Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática” concentrava 20% da oferta total da respetiva região.

No Algarve, as formações na área do Turismo constituíam-se como a quarta oferta mais representada, contudo, o seu peso no total da oferta pública da região não atingia os 10%, visto que estas formações eram fundamentalmente fornecidas pela rede privada de escolas de Hotelaria e Turismo. O mesmo se verificou na oferta dos cursos da família profissional de Serviço de Apoio Social na região Norte. Esta área de formação era mais representada nalguns distritos, como por exemplo Aveiro, ou mesmo Braga, do que noutros não representando, no conjunto dos distritos que compõem a região Norte, mais de 10% no total da oferta da região.

Esta informação aponta para um significativo grau de homogeneidade da oferta formativa neste período, maior na região Norte do que no total do Continente. Esta

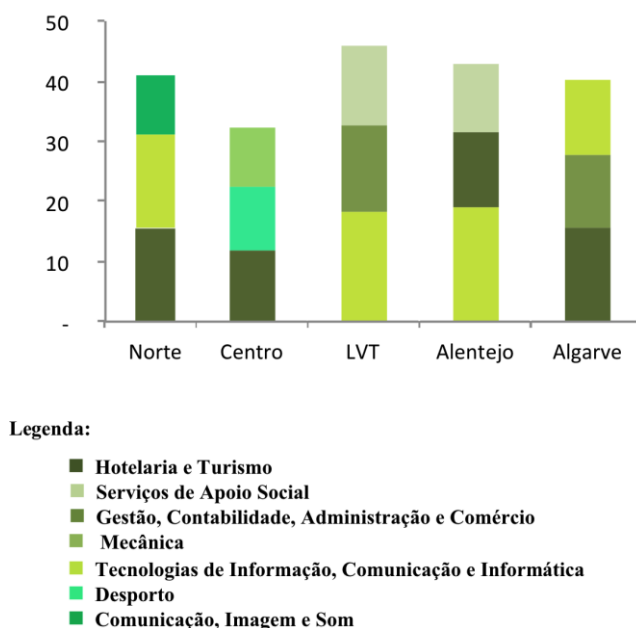
homogeneidade da oferta formativa, neste período, confirma-se pelos cursos mais oferecidos em cada uma destas famílias profissionais. De facto, os cursos de *Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos*, *Técnico de Gestão*, *Secretariado e Animador Sociocultural*, são os cursos mais registados, correspondendo a uma percentagem de mais de 40% dentro da família profissional, em todas as regiões. A família profissional de “Hotelaria e Turismo”, com maior expressão nas regiões do Norte e Alentejo, apresentava a mesma tendência de incidência da formação num dos cursos que a compõem, o de *Técnico de Turismo*, o qual se constituía como o curso mais oferecido pelas escolas da rede pública destas regiões, nesta área de formação.

Se tivessémos escolhido como critério para a representatividade da oferta formativa aquelas formações/famílias profissionais cujo peso no total da oferta de cada região fosse igual ou superior a 20%, obteríamos ainda maior homogeneidade, pois à exceção da região do Algarve, as restantes regiões apresentavam mais de 20% do total da sua oferta formativa nas famílias profissionais de Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática, e de Gestão, Administração, Contabilidade e Comércio. Na região Norte, por exemplo, as formações em Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática representavam, neste período, 37% do total da oferta formativa da região. Na região de LVT e do Alentejo esta percentagem era de 25%. Quanto ao período entre 2011 e 2014 (anos letivos 2011/2012; 2012/2013; 2013/2014), observam-se alterações na predominância da oferta formativa com a representação de mais 3 famílias profissionais do que no período anterior (Gráfico 10).

Pela distribuição que representamos no gráfico, verifica-se uma maior diferenciação da oferta formativa em termos regionais, com as regiões do Norte, Centro e Algarve a assinalarem alterações significativas na predominância de famílias profissionais. As regiões de LVT e Alentejo são as que apresentam maior estabilidade da oferta, com apenas ligeiras alterações assinaladas na incidência dos cursos, particularmente no Alentejo, região na qual o curso de *Técnico de Informática de Gestão* se constitui como o curso mais oferecido.

Ainda assim, pese embora as maiores diferenciações regionais e dispersão assinaladas neste período, os dados recolhidos continuam a apontar para um significativo grau de homogeneidade da oferta formativa, com 4 regiões do país a apresentarem ofertas nas famílias profissionais de Hotelaria e Turismo, e 4 nas Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática.

**Gráfico 10 - Oferta formativa mais representada na rede pública, por NUT II (% em relação ao total da oferta em cada região) - 2011-2014**



Fonte: DSRLVT;DSRN;DSRA;DSRAL, 2014; cálculos da autora

No que respeita à incidência dos cursos mais oferecidos em cada família profissional, a homogeneidade é igualmente uma característica. Com efeito, são 6 os cursos que se constituem como os mais oferecidos em todas as regiões: *Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos*, *Técnico de Turismo* (em particular no Norte), *Técnico de Restauração*, *Técnico de Gestão* e *Técnico Multimédia*. As especificidades encontram-se nos cursos de *Técnico de Energias Renováveis* e de *Manutenção Industrial*, cuja maior incidência, em relação aos restantes cursos mais oferecidos, se verifica nas regiões do Norte e Centro, respetivamente. Contudo, o curso de *Técnico de Energias Renováveis*, com as respetivas variantes, constituía-se já como a oferta mais oferecida na família profissional de Mecânica, situação que se reforça em 2011, a par do curso criado, neste ano, na área do Desporto, o curso de *Técnico de Apoio à Gestão Desportiva*. A predominância deste curso em praticamente todas as regiões do país surge como novo indiciador de homogeneidade da oferta formativa pública de ensino profissional secundário. Na região Norte registam-se mais cursos de *Técnico de Apoio à Gestão Desportiva* (48) nas escolas desta região, do que os de *Técnico de Turismo* (42) e o de *Técnico de Restauração* (30). Os dois últimos cursos somados contribuem para a relevância da família profissional de “Hotelaria e Turismo”, mas por si só, o primeiro é o mais oferecido. As regiões de LVT e do Centro apresentam igual

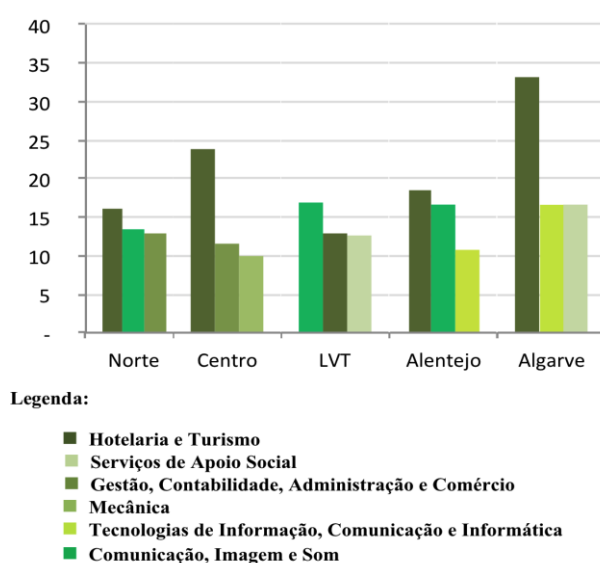
tendência, com 61 cursos e 46 respetivamente, e nesta última região, a oferta deste curso sobressai na oferta da rede pública da região.

Este período apresenta uma maior dispersão da oferta formativa, visto que nenhuma das famílias profissionais representa mais de 20% do total da oferta da região. Contudo, é nas famílias profissionais de Hotelaria e Turismo (mais de 15% em todas as regiões) e de Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática (entre 15% e 19%, nas regiões do Norte, Centro, LVT e Alentejo) que se encontra a maior concentração da oferta. Sem prejuízo de outras interpretações relativas a esta maior dispersão, nomeadamente as decorrentes das orientações da tutela no sentido da regulação, a verdade é que se mantém a homogeneidade que tem carterizado a oferta formativa de cursos profissionais no ensino profissional secundário.

#### 4.1.3. Configuração territorial da oferta formativa da rede privada

A rede privada de escolas profissionais caracteriza-se por uma maior especialização em áreas de formação, ainda que estas possam ser mais do que uma em cada escola (ex. Comunicação Imagem e Som e Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática). Assim, esta rede não está sujeita a alterações diretivas às áreas de formação de raiz, embora dentro destas áreas/famílias profissionais, possa ocorrer o fecho de um ou outro curso. Em face desta característica, optámos por analisar a oferta desta rede no período entre 2008 e 2014, sem introduzir o corte por ciclo/ano letivo.

**Gráfico 11 - Oferta formativa mais representada na rede privada, por NUT II (% em relação ao total da oferta em cada região) - 2008-2014**



Fonte: ANESPO;DSRLVT;DSRN;DSRA;DSRAL, 2014; cálculos da autora

A configuração territorial da oferta formativa da rede de escolas profissionais privadas é assim caracterizada por uma maior especialização, mas do ponto de vista da concentração das áreas/famílias profissionais e dos cursos mais representados, é em tudo semelhante à da rede pública (Gráfico 11).

A família profissional de Hotelaria e Turismo é a mais representada em praticamente todas as regiões, com exceção para a de Lisboa e Vale do Tejo, na qual o peso destas formações não atinge os 15% do total da oferta. A segunda família profissional mais representada é a de Comunicação Imagem e Som (três das cinco regiões). A tendência para a concentração da oferta em determinados cursos é uma característica comum com a rede pública, mas ao invés desta, a privada tende a apostar mais em cursos de maior consumo de recursos materiais e de maior necessidade de recursos físicos. Na família profissional de Hotelaria e Turismo, por exemplo, predomina o curso mais oferecido o de *Técnico de Restauração*, nas variantes bar/pastelaria/restaurante, enquanto a rede pública, nesta família profissional, apresenta maior incidência na oferta de cursos como os cursos de *Técnico de Turismo* e *Técnico de Receção*.

Na região de Lisboa e Vale do Tejo, a oferta que sobressai (perto de 17% da oferta privada total da região) é na família profissional de Comunicação, Imagem e Som, com incidência no curso de *Técnico de Comunicação, Marketing e Relações Públicas*. Na região do Alentejo, duas famílias profissionais, nomeadamente as de Hotelaria e Turismo e Comunicação Imagem e Som, representam 18,6% e 16,7% respetivamente da oferta privada da região, e as Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática (com o curso de *Técnico de Informática de Gestão*), representam cada uma mais de 12% da oferta. Na região do Algarve, é muito significativo o peso das formações na área de Turismo e Hotelaria (33,3% da oferta privada da região), mas as formações nas áreas de Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática e Serviços de Apoio Social representam igualmente uma parte significativa da oferta na região (mais de 16% desta oferta).

Como referido, a oferta da rede privada de ensino profissional, apesar de ser constituída por um leque alargado de cursos, é caracterizada por maior especialização e estabilização. Ao longo do período analisado, apenas se assinalou o fecho de alguns cursos nalgumas famílias profissionais, situação que decorreu fundamentalmente da perda de alunos, segundo referência feita em entrevista, pela associação representante das escolas profissionais privadas (ANESPO). Nas reuniões de rede, em que as escolas profissionais

privadas têm assento, o processo de regulação tem vindo a dirigir-se fundamentalmente no sentido da gestão e controlo do número de turmas a atribuir a cada escola. As formações que perderam mais expressão na oferta formativa nesta rede foram as de *Técnico de Multimédia*, *Informática de Gestão*, e *Animador Sociocultural*.

No entanto, e sem prejuízo de algumas perdas em termos de número de turmas e de formações em determinadas famílias profissionais, estas têm-se mantido as mais representadas ao longo dos anos. Como exemplo, o curso de *Animador Sociocultural* tem vindo a ser substituído pelo curso de *Técnico de Apoio à Infância*, mas a família profissional de Serviços de Apoio Social mantém a sua relevância nas regiões onde esta oferta é mais acentuada (Lisboa e Vale do Tejo e Algarve). Outras famílias profissionais perderam algum peso, ainda que mantendo a sua relevância, como as de Comunicação, Imagem e Som (Lisboa e Vale do Tejo, devido ao já referido curso de *Técnico de Multimédia*), as de Serviços de Apoio Social, e as de Tecnologias de Informação e Comunicação (Alentejo e Algarve).

A oferta privada é objeto de financiamento pelo Programa POPH do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), cujas regras são adaptadas à legislação e normativos emanados pela tutela conjunta do MEC e do MSESS. Desta forma, as perdas verificadas em determinados cursos advêm igualmente destas determinações e o que se verifica nesta rede, tal como referimos, é a substituição destas formações por outras, dentro da mesma família profissional. Por outro lado, enquanto se verificou no Norte uma quebra significativa de cursos profissionais, foi nesta região que se assistiu, a partir de 2011, à abertura de duas escolas profissionais privadas (delegações regionais). Mas a tendência para a homogeneidade (isomorfismo) é significativa, quer inter-rede, apesar da especialização da oferta, quer entre redes, pesem embora as diferenças na tipologia dos cursos (ex. Restauração).

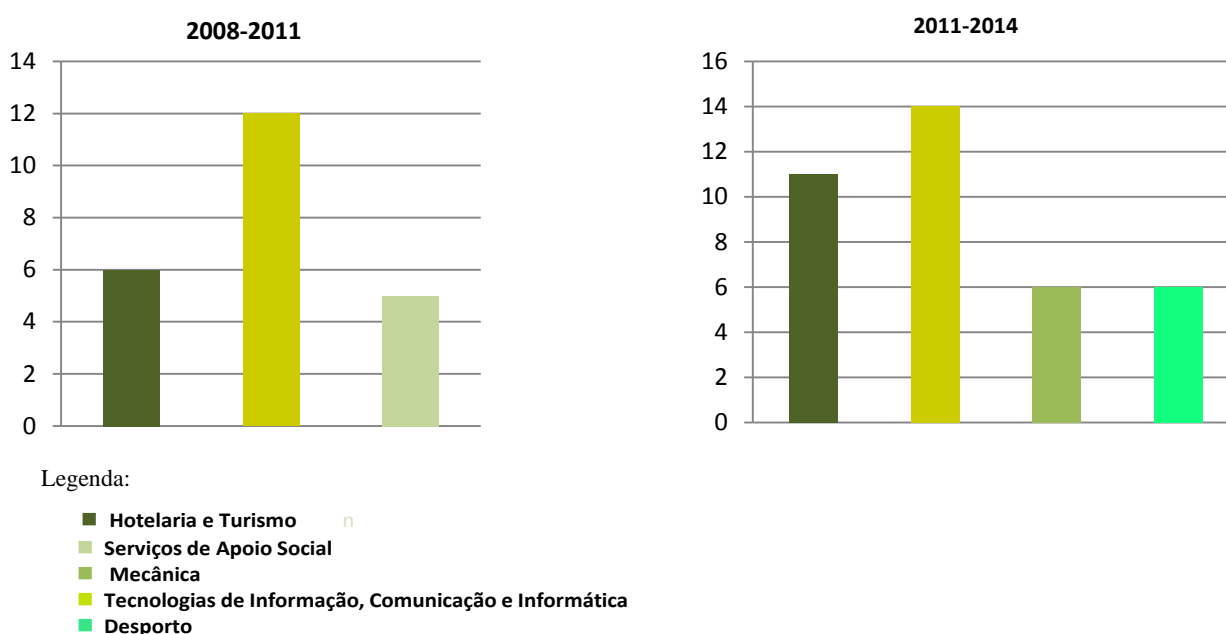
#### *4.1.4. Configuração da oferta formativa das escolas da rede Escxel*

A observação de campo junto das 11 escolas públicas da rede Escxel com ensino secundário profissional, nos concelhos de Batalha, Castelo Branco, Amadora, Oeiras e Loulé, não se constitui como uma amostra representativa do universo das escolas da rede pública nacional com ensino profissional, mas como um observatório a partir do qual considerámos poder detetar tendências que se verificam no comportamento das escolas, tendo em conta o contexto anteriormente apresentado.



Obtivemos a informação junto das escolas destes concelhos e verificámos que as escolas da rede ESCXEL apresentam a tendência homogeneizadora registada a nível nacional, em termos de predominância das famílias profissionais e cursos mais oferecidos. Estes são constituídos pelos cursos das famílias profissionais de Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática e Hotelaria e Turismo, sobressaindo, no período de 2011 a 2014, o curso de *Técnico de Apoio à Gestão Desportiva*, recentemente integrado na família profissional de Hotelaria e Turismo (Gráficos 12 e 13).

**Gráficos 12 e 13 - Oferta formativa predominante nas escolas públicas da rede ESCXEL, 2008-2014**



Fonte: Informação cedida pelas escolas da rede Escxel; cálculos da autora

No período 2011-2014, verificaram-se alterações significativas na oferta formativa, assinaladas, quer pela alteração da predominância das famílias profissionais, quer pelo fecho da via profissional por parte de 4 escolas da rede. As áreas de formação direcionadas para os Serviços de Ação Social perdem relevância neste período, à semelhança do que se verifica a nível nacional em todas as regiões, e os cursos mais oferecidos nas famílias profissionais predominantes mantêm-se os mesmos que apresentavam um peso significativo em 2008-2011 no país. Por sua vez, a diversificação da oferta no período 2011-2014, refere-se à entrada dos cursos das áreas de Mecânica e Desporto, muito particularmente à expressão da oferta dos cursos de *Técnico de Energias Renováveis* (Mecânica) mas muito particularmente

ao curso de *Técnico de Apoio à Gestão Desportiva* (Desporto), cuja predominância é significativa em todas as regiões.

#### **4.2. As estratégias e o comportamento organizacional**

Em face destes elementos, que reproduzem a tendência homogeneizadora da oferta formativa a nível nacional, avançamos para a pesquisa no terreno com um primeiro conjunto de questões às 11 escolas da rede Escxel com esta via de ensino nos períodos em análise, às escolas privadas e respetiva associação representativa, às empresas e aos municípios de cada concelho desta rede. Optámos pelo anonimato de cada uma destas entidades, referenciando-as através da seguinte classificação: para as escolas públicas de EA a EL; para as escolas privadas entrevistadas, e EP1 e EP2; para os municípios entrevistados M1, M2 e M3; para as empresas e associações empresariais entrevistadas, EA1, EA2, EA3 e EA 4. Para situar cada concelho a que respeita a escola entrevistada, utilizámos a referência C1 (Batalha); C2 (Castelo Branco); C3 (Oeiras); C4 (Amadora) e C5 (Loulé).

Assim, a primeira observação teve por objetivo apurar se esta via de ensino levou à alteração da estrutura organizativa das escolas, com que efeitos ou objetivos, centrando as questões na escolha dos modelos organizativos, nos recursos materiais e humanos e nos modelos de contratação, procurando perceber de que forma esta via de ensino levou à criação e estabilização de novos arranjos na organização.

A segunda observação teve como objetivo apurar de que forma as condicionantes exteriores às organizações (escolas) moldam o modo como se desenvolve a ação, centrando as questões na gestão e planeamento da oferta formativa, de forma a perceber: Como se processa a identificação da oferta formativa a cada período escolar; a que se devem as alterações assinaladas nos últimos anos; que dinâmicas ditam a definição da oferta formativa; quais as relações e dinâmicas de articulação e validação da oferta formativa, junto da tutela e de legitimação através das relações com o tecido económico; e quais as principais dificuldades percecionadas pelas escolas na gestão e planeamento da oferta formativa (recursos, outras condicionantes)

A terceira observação centrou-se nas questões relacionadas com as interações entre os diferentes atores, com vista a perceber as relações e estratégias colaborativas que se estabelecem para a definição da oferta formativa.

#### 4.2.1. Integração e coordenação organizativa da via profissional

Questionámos os diretores das diferentes escolas sobre os seus modelos organizativos, alterações e especificidades, nomeadamente ao nível das competências adquiridas, necessárias à sua integração e coordenação, e obtivemos a seguinte representação:

**Tabela 4 – Integração e coordenação organizativa da via profissional (11 escolas públicas da rede Escxel)**

Tópicos das perguntas	Nº Respostas Entrevistados	
	Sim	Não
P1: Criação Departamento / Estrutura de Coordenação	0	11
P2: Canalização de Recursos Físicos e Materiais	5	6
P3: Contratação de Recursos Humanos (Docentes e /ou Técnicos)	3	8

Fonte: Entrevistas aos diretores das escolas da rede ESCXEL

Nenhuma das escolas públicas entrevistadas procedeu a alterações na sua estrutura organizativa, senão pela distribuição de responsabilidades pelos docentes através da definição de um Diretor e Coordenador de Curso:

ED: Criámos a figura de Diretor e Coordenador de curso, o qual passou a ter assento no Conselho Pedagógico.

EB: Não fizemos alterações, senão com a criação da figura de Diretor de curso, pois não fazemos uma grande aposta no ensino profissional.

EA: Não fizemos alterações significativas, os coordenadores de ciclo são coordenadores das várias vertentes de formação da escola e definimos um Diretor de curso.

Questionados sobre os recursos físicos e materiais introduzidos com a via profissional, a maioria das escolas afirmou não ter feito grandes aquisições ou investimentos, que não pontualmente alguns recursos físicos e investimentos materiais realizados logo no início do período de expansão do ensino profissional à rede pública de escolas. Estes recursos físicos mantêm-se hoje, e 3 das 5 escolas que afirmaram ter feito investimentos significativos nestes recursos referiram não os estar a utilizar dadas as alterações exigidas à sua oferta, desde 2011. Uma destas 5 escolas, tinha já na sua raiz um curso profissional, pelo que referiu ter procedido ao aproveitamento dos recursos existentes.

EE: Não fazemos investimentos porque não apostamos na via profissional, apenas cativamos uma oferta no início do ciclo escolar para os miúdos que tenham menos sucesso nas vias regulares.

EA: A nossa oferta é mais teórica e não requer muitos recursos físicos.

EB: Não houve propriamente canalização de recursos mas aproveitamento dos mesmos.

Quanto aos recursos humanos e respetiva contratação, a maioria das escolas referiu não ter procedido à contratação de docentes, nem mesmo à contratação de técnicos. Duas das três escolas que afirmaram ter contratado técnicos, referiram terem-no feito pontualmente para áreas técnicas específicas e no início da extensão desta via de ensino à rede pública (formações em restauração), mas que não usavam hoje a figura de contratação. Com efeito, a maioria das escolas entrevistadas consideraram que os professores do ensino regular tinham competências adequadas para o ensino profissional, e que estes eram tanto professores da via regular como da via profissional.

ED: Contratámos mas foi pontual.

EH: No início contratámos, mas a experiência não foi boa pelo que agora fazemos com os recursos da escola.

EA: Foi com os recursos [docentes] da escola que fizemos e fazemos o ensino profissional.

EB: As habilitações dos nossos professores são as adequadas para fazer face às exigências dos conteúdos das áreas nucleares das ofertas.

EC: Não contratamos profissionais, não contratamos formadores, trabalhamos com os professores da casa.

Assim, não são identificados, nas escolas questionadas, professores do ensino profissional, pelo que não podemos aferir por uma estratégia expressa de controlo por via da profissionalização. Do mesmo modo, não se identificou uma difusão explícita de modelos por via da partilha e troca de informações por parte destas escolas. Três das escolas questionadas chegaram a referir:

EA: As ofertas eram muito teóricas pelo que não se sentiu a necessidade de contratações de professores com competências profissionalizantes.

EB: Se necessário providenciamos formação aos professores, mas isso não tem sido necessário; os planos de formação que definimos, são os de formação de professores de acordo com o despacho nº18038/2008 (...) os professores afetos a

esta modalidade não têm formação específica nos cursos profissionais e não existem planos complementares para docentes.

Ainda que a maioria das escolas não utilize a contratação, quisemos questioná-las sobre as formas de contratação utilizadas e/ou a utilizar, caso fosse identificada a necessidade de formadores específicos, e obtivemos as seguintes respostas:

EB: Contratar não existe, é uma brincadeira que se faz com as escolas.

EA: A contratação depende dos nossos recursos financeiros, se os tivermos contratamos, se não os tivermos fazemos com os recursos que temos.

EB: Só se a escola tiver mesmo necessidade.

As escolas que afirmaram ter ou ter tido necessidade de contratar referiram fazê-lo diretamente, sem recurso a bolsas de formadores de outras entidades, como por exemplo, o IEFP ou escolas privadas com *know-how* profissional:

EG: Os professores da componente técnica são considerados formadores, pelo que são contratados enquanto docentes em concurso próprio para este fim. (...) Eles (IEFP) mandam-nos técnicos sem qualquer preparação pedagógica.

EB: Não me peçam para contratar via IEFP ou Centros de Formação ou outras entidades porque a experiência que tenho de 20 anos nesta escola faz-me tomar essa decisão; Escola é escola, formação é formação.

Estas afirmações são reveladoras da forma como as escolas, ao preferirem a contratação direta de formadores em caso de necessidade específica, se defendem de influências exteriores estabelecendo mecanismos de controlo com vista à manutenção do seu normal funcionamento e hierarquias internas (conceções de controlo: Fligstein, 1996). Mesmo as duas escolas que têm o ensino profissional há mais tempo, desde antes da legislação que estendeu esta via de ensino à rede pública partilham destas afirmações, ao referirem a preferência pelo recrutamento direto.

A manutenção e de alguma forma, reforço do controlo, transparecem na análise dos projetos educativos. Nestes, o ensino profissional é uma via de ensino integrada na diversificação das ofertas educativas da escola, e não se constitui como uma via que contribua para a especialização da escola ou para a criação de uma identidade organizacional específica. Com efeito, analisámos os projetos educativos de algumas destas escolas, e verificámos que em nenhum deles o ensino profissional consta como uma oferta que confira

identidade à organização. Esta via de educação e formação aparece como uma oferta formativa integrada na diversidade das ofertas de nível secundário definida pelo Estado, no âmbito das políticas públicas de educação e formação. Questionadas sobre esta questão, algumas das escolas afirmaram mesmo não ter qualquer interesse em serem identificadas como escola profissional, com argumentos que podemos interpretar como indícios de tendência para o fechamento, ao mesmo tempo que algumas parecem encarar o ensino profissional como uma ameaça ao seu estatuto no campo organizacional, por via de uma degradação da procura.

EB: não queremos fazer da escola uma escola para onde vem toda a gente, mas sim uma escola que dá resposta às necessidades da comunidade.

EA: Não nos mobilizámos, não nos promovemos porque não queremos ter a escola preenchida com todo o tipo de alunos que outras escolas não querem.

Neste mesmo sentido, outra referência com significado foi o argumento da manutenção da sua cultura organizacional, cuja base tem sido,

EE: (...) o ensino liceal de prosseguimento de estudos superiores universitários

EJ: Preferimos mantermo-nos como escola de referência do ensino regular

#### 4.2.2. Definição e planeamento da oferta formativa

Para o conjunto de questões colocadas sobre os contextos de definição da oferta formativa, temos situações na qual a mesma escola referiu utilizar um ou mais contextos de definição da oferta formativa. Assim, obtivemos as seguintes respostas:

**Tabela 5 – Contextos de definição da oferta formativa (11 escolas públicas da rede Escxel)**

Tópicos das perguntas	Nº Respostas Entrevistados	
	Sim	Não
<b>P1:</b> Escolha dos Alunos/Famílias	2	9
<b>P2:</b> Dependência dos recursos físicos e humanos existentes (competências próprias, experiência e conhecimento)	6	5
<b>P3:</b> Identificação das necessidades do tecido económico	2	9
<b>P4:</b> Tutela/CNQ/Articulação Concelhia	4	7

Fonte: Entrevistas aos diretores das escolas da rede ESCXEL

Para a oferta formativa, as respostas dos entrevistados têm que ser interpretadas à luz das alterações verificadas nos períodos que decorreram entre 2008 e 2014, em particular a partir de 2011. Nas entrevistas, os diretores das escolas não deixaram de fazer referência à escolha dos alunos como um factor que contribuiu para a definição inicial da oferta, mas ao

mesmo tempo, e ao longo de cada entrevista, referiram a dependência dos recursos físicos e humanos, bem como a experiência e o conhecimento (competências próprias) como o motor de arranque e o principal instrumento de definição da oferta formativa:

EB: Foi depois de termos cá os professores que abrimos os cursos; não abdicar do curso com que iniciámos porque temos histórico e conhecimento, mesmo porque eu sou engenheiro mecânico

EA: Começámos por áreas para as quais tínhamos recursos físicos, histórico experiência e conhecimento

EL: Eu adquiri experiência de ensino profissional há muitos anos e fora do país, e a escolha teve a ver com o contexto populacional da escola e a experiência que trazia

EC: Tínhamos experiência do curso com que iniciámos o ensino profissional, vindo das vias alternativas de educação e formação de jovens em risco de abandono e com insucesso.

As questões relacionadas com o contexto populacional da escola e a associação feita às questões de insucesso escolar e de contenção do abandono escolar precoce, foram referenciadas por três escolas como fatores que contribuíram, não tanto para a definição do tipo de cursos, mas para a abertura da via profissional na escola. Uma destas escolas (EE) referiu que cativava, em cada ciclo escolar profissional, uma oferta para o caso de se verificar a necessidade de canalizar para esta via alunos com insucesso e/ou com piores desempenhos nas vias regulares. Acentuado o discurso da experiência e do conhecimento técnico e organizativo para a integração desta via de educação e formação, sem que para tal tivesse havido a necessidade de proceder a alterações da estrutura organizativa, apenas duas das escolas questionadas deram a perceber que as preferências dos alunos, se constituíram e constituem um fator determinante para a definição da oferta formativa.

Uma destas escolas, no entanto, abdicou da via profissional, transferindo os alunos do curso que tinha para outra escola do concelho (Oeiras). A outra escola, localizada noutro concelho (Batalha), mantém a escolha dos alunos como factor preferencial na definição da oferta formativa, identificação que faz através de um processo de consulta baseado na elaboração de um questionário, seguido de uma reunião na qual participam vários docentes e as famílias, bem como a entrevistas realizadas pelo diretor do curso com a presença dos pais,

utilizando os instrumentos (Serviços de Orientação Escolar e Profissional e preferências dos alunos) de acordo com as regras (legislação) definidas para o efeito.

Os Serviços de Psicologia e Orientação Escolar e Profissional (SPO), não emergiram nas entrevistas como um instrumento no qual as escolas se apoiam para a definição da oferta formativa. O processo de definição da oferta formativa suportada na escolha dos alunos/famílias, bem como nos SPO, foi mesmo qualificado de forma enfática, por uma das escolas entrevistadas, como uma “retórica”, face às questões relacionadas com os recursos materiais, físicos e humanos e normativos arrolados:

EA: As famílias não podem escolher porque as escolas não têm leque de ofertas; nós não temos recursos físicos, e o transporte escolar e respetivo subsídio são uma variável dependente.

EC: Temos um SPO que ajuda bastante, mas não é numa lógica vocacionalizante ou sequer de definição de caminhos

EB: Ainda que o serviço estivesse a funcionar em pleno, as questões vocacionais não contam para a definição do curso que a escola vai abrir.

Estas afirmações são reveladoras, quer do descrédito atribuído aos normativos constantes da legislação em vigor para esta via de educação e formação, no que se refere à articulação com diferentes atores, quer das estratégias que, como referimos, as escolas arrolam para manter o controlo e a estabilidade organizativa. Os recursos físicos e humanos voltam a assumir relevância com as seguintes afirmações:

EB: É depois de termos cá os professores que abrimos os cursos.

EA: Tivemos que dar resposta ao corpo docente favorável ao ensino profissional, e só abrimos cursos com professores que estão no quadro.

EC: Temos tido o cuidado de gerir a oferta de acordo com o quadro de professores e os espaços físicos da escola.

De salientar que se aferiu nas entrevistas que nas situações em que a escolha dos alunos/famílias se oriente para cursos para os quais a escola não tenha recursos, quatro diretores (as) afirmaram ter que reencaminhar os alunos para outras escolas, não sem antes referirem que esta era uma questão complicada face à escassez de alunos. Uma destas escolas, afirmou,



EC: Temos que dizer que a escola não oferece o curso e corremos o risco de perda de alunos.

EG: Reencaminhamos para outras escolas, o que constitui um problema pois ficamos sem alunos.

Apenas duas escolas referiram ter deixado de abrir um curso por razões de insuficiência da procura, e também de recursos físicos, canalizando os alunos para outras escolas.

Quanto à definição da oferta com base na identificação das necessidades do mercado de trabalho e empregabilidade das formações, a maioria dos entrevistados fez referência a preocupações quanto à obtenção de informação através de sondagens ao mercado, suportadas pelo acompanhamento dos planos de desenvolvimento municipais, e pelos contactos estabelecidos com as empresas para efeitos de estágio. Contudo, não identifica este instrumento como conducente à definição da oferta formativa, senão pontualmente ou excepcionalmente, quando coincida com as escolhas dos alunos:

EF: Procuramos aproximar a oferta às tendências do mercado, mas se não houver procura por parte dos alunos, não abrimos.

EG: Apesar das ofertas que delineámos para 2008-2011 terem saída profissional no concelho, os alunos não procuraram estas formações, pelo que a escola teve que apresentar outras ofertas.

Nenhuma escola referiu desenvolver, de forma estruturada, estudos prévios de identificação das necessidades destas formações em articulação com o tecido económico regional/local, nem com o apoio ou intervenção direta deste, situação que reportam como sendo resultante do “desinteresse da maioria das empresas por estas questões”.

Por sua vez, o CNQ foi referido enquanto instrumento de referência técnico-administrativa, e orientador do leque de ofertas que asseguravam a aprovação das propostas submetidas às reuniões de rede. Algumas escolas (EB,EF,ED) referiram-se mesmo a este instrumento como o “mercado” dos cursos a que corresponde a formação profissional.

Quanto à capacidade, que as escolas têm para procederem à abertura de um novo curso, não constante dos quadros de referência normativos e orientadores da oferta, tal autonomia não é sequer pensável para os entrevistados:

EB: Nem sabemos como o fazer, olhamos para o CNQ e vemos o que podemos fazer para que a proposta não nos seja reprovada.

EC: Nesta altura, nem vale a pena, pois não somos nós que ditamos a oferta.

EA: As alterações que fizemos não foram nossa escolha mesmo porque tínhamos já definido que íamos apostar na especialização num curso, que é a oferta mais procurada e com maiores saídas profissionais.

Mas, segundo uma das escolas, a conformidade ao CNQ não garante por si só a aprovação da tutela:

EB: Defendemo-nos referindo que o nosso curso se enquadrava no CNQ, e a tutela perguntou-nos onde é que isso vinha escrito no MEC.

Esta questão remeteu-nos para os contextos de ação das escolas conferidos pelo quadro de autonomia. As respostas obtidas são reveladoras de um descrédito atribuído ao quadro de autonomia, pela maioria das escolas entrevistadas. As principais objeções centraram-se nas questões relacionadas com os recursos materiais e humanos, mas igualmente nas questões de controlo associadas aos contratos de autonomia:

ED: O contrato de autonomia condiciona-nos mais, pois todo ele obedece a regras e procedimentos normativos.

EB: Para quê autonomia, se não nos dão recursos financeiros para contratarmos docentes?

Neste conjunto de escolas entrevistadas, apenas duas assinaram, recentemente, contratos de autonomia, afirmando terem

EE: (...) a expectativa de podermos fazer o nosso trabalho de acordo com as nossas competências e o entendimento que temos da nossa escola.

Questionados sobre as alterações verificadas na oferta formativa nos últimos anos, foi clara a posição dos entrevistados quanto à maior estabilidade desta oferta no período entre 2008-2011, quando a especialização nas redes tomou a forma de estratégia colaborativa. A maioria referiu não ter assinalado alterações significativas neste período escolar, enfatizando a aposta numa especialização nas áreas de formação para as quais se organizaram e detinham competências e recursos humanos. Apenas uma escola referiu:

ED: apostar na alternância dos cursos e sempre que possível introduzir novos cursos de modo a dar resposta aos interesses dos jovens e ir ao encontro do tecido empresarial da região, mas com preocupação em manter sempre em funcionamento alguns cursos que são a referência da escola.

A ocorrência reportada na tabela, no que respeita à definição da oferta formativa com base nas orientações da tutela, tem que ser interpretada à luz das alterações decorrentes da regulamentação da oferta formativa. Estas alterações que se registaram a partir de 2011 (ver gráficos 12 e 13) foram impostas pela tutela no âmbito da identificação das necessidades expressas nos vários CSQ. Como referimos, neste período (2011-2014), as escolas receberam orientações no sentido de canalizarem as suas ofertas para outro conjunto de famílias profissionais, interpretadas pela tutela como adequadas às necessidades da economia. Esta imposição foi conduzida pelos serviços tutelados pelo MEC, que garantiram a aplicação do normativo através das reuniões de rede, nas quais procederam ao controlo e distribuição, por cada escola da rede pública e privada, das ofertas formativas. Questionadas sobre estes procedimentos de aprovação da oferta formativa, a maioria dos entrevistados referiu que este se desenvolve nas reuniões de rede,

EA: (...) que este ano teve um papel mais regulador e duro.

Ao reportarmo-nos ao período de regulamentação da oferta (a partir de 2011), o que se verificou foi que os contextos e instrumentos de definição da oferta formativa perderam sentido a favor das directivas da tutela, que nas reuniões de rede distribuiu as ofertas pelas diferentes escolas, em todos os concelhos. Nas entrevistas realizadas, apenas 4 escolas referiram, terem definido a sua oferta formativa suportadas na tutela, ao submeterem, à priori, informação para validação. As restantes escolas referiram definir a sua oferta formativa de acordo com os contextos, recursos físicos e humanos existentes, situação que, no entanto, se viu alterada a partir de 2011, em face das diretrizes emanadas pela tutela nas respetivas reuniões de rede.

A insatisfação causada pelas reuniões de aprovação da oferta formativa é comprovada pelas observações expressas pela maioria das escolas de um dos concelhos (Oeiras):

EB: As distorções na rede de oferta formativa foram de tal ordem que outro concelho (Cascais), com assento nesta reunião de rede, acabou por ter que reformular a rede toda (...). As reuniões de rede são uma hipocrisia.

EA: Estas questões são tratadas de forma muito difusa pela tutela

Nos períodos anteriores a 2011, nenhuma escola tinha tido as suas ofertas reprovadas em sede de reuniões de rede, situação que não se tem verificado deste então, traduzindo-se nas alterações imprimidas à oferta formativa (gráficos 12 e 13). Esta situação originou um significativo quadro de insatisfação expresso pelos entrevistados, particularmente assinalado pela tensão criada pelo corpo docente, levando ao desenvolvimento de estratégias de adaptação da oferta aos recursos humanos.

Com efeito, as escolas entrevistadas num dos concelhos da rede Escxel (Oeiras), referiram ter “torneado” (estratégias de controlo) as alterações a que foram sujeitos em reunião de rede, adaptando as formações, através da integração destas nos cursos aprovados pela tutela:

EB: O curso de técnico de gestão e programação de sistemas informáticos foi integrado no curso de técnico de gestão que nos foi atribuído pela DGEstE.

EA: O curso de técnico de apoio à infância que nos foi reprovado pela DGEstE, integrámo-lo no curso de técnico psicossocial.

Com estas estratégias, algumas escolas admitiram terem feito

EA: (...) cedências, mas através da compactação de turmas de forma a neutralizar intervenções mais duras por parte da tutela.

Três das cinco escolas entrevistadas neste concelho referiram que a negociação com a tutela tinha sido uma negociação dura na qual

EA: (...) se manifestaram as influências que cada escola exerce para manutenção ou captação da oferta pretendida.

EB: (...) processos de cativação da oferta que não é mais do que uma estratégia da escola de distribuir o corpo docente e os horários letivos

Esta insatisfação foi igualmente referida pelas escolas dos outros concelhos analisados, que referiram terem-se confrontado com a necessidade de proceder a uma negociação de compromisso, por razões fundamentalmente ligadas à existência, ou neste caso à ausência, de recursos físicos instalados. Uma destas escolas referiu ter feito investimentos em equipamento para as formações que vinha proporcionando aos alunos e que agora via “os investimentos realizados, como perdidos” (Amadora). Outra escola de outro concelho (Batalha) referiu ter tido a necessidade de proceder a um

ED: (...) ajuste contratual com a principal empresa recetora das formações dos alunos torneando as regras de estágio face à alteração imprimida pela tutela, na definição das prioridades da oferta formativa.

Ainda que o quadro de negociação com a tutela não tenha sido referido como um quadro de negociação dura, neste concelho, as observações globais apontam para um acentuar da insatisfação e incompreensão quanto à legitimidade e, como algumas referem, quanto à “lógica” das prioridades definidas:

EA: tivemos que transformar o curso de técnico de marketing em curso de técnico de transportes; o que fazemos nós com esta formação?

#### 4.2.3. *Articulação entre os diferentes atores do campo organizacional*

Procurámos perceber se existe estratégia baseada no fortalecimento de relações com o ambiente exterior (empresas, formadores, etc..) reforçando a autonomia e legitimando a ação. Assim, questionámos as várias escolas/agrupamentos sobre a articulação que existe entre as escolas do concelho onde se integram, para a definição da oferta formativa, e se existia entre estas, partilha de recursos físicos e materiais.

**Tabela 6 – Articulação com diferentes atores para definição da oferta formativa (10 escolas públicas da rede Escxel)**

Tópicos das perguntas	Nº Respostas Entrevistados	
	Sim	Não
<b>P1:</b> Articulação com escolas do concelho ou concelhos limítrofes	3	7
<b>P2:</b> Articulação entre Escola Pública e Escola Privada	0	10
<b>P3:</b> Partilha de recursos (escolas públicas, privadas, centros de formação...)	1	9

Fonte: Entrevistas aos diretores das escolas da rede ESCXEL

Nota: uma das escolas de um dos concelhos (Oeiras) não respondeu a estas questões, referindo ter transferido o único curso profissional que tinha para outra escola, dado querer manter a cultura organizacional baseada no ensino para prosseguimento de estudos.

Apenas 3 escolas, localizadas nos Concelhos de Batalha e Castelo Branco, referiram articular a oferta formativa com outras escolas públicas, com o argumento de racionalização da oferta face ao agravamento da quebra demográfica e dos movimentos migratórios assinalados nos últimos anos, e face à sua condição de escola de periferia. As restantes escolas públicas entrevistadas referiram não proceder a qualquer articulação entre si, ou entre escolas privadas, assinalando contextos competitivos decorrentes fundamentalmente da escassez de alunos mas também da localização (escola de periferia), e da dependência cada vez maior da formação (aumento da procura para as vias profissionais):

EB: Não existe partilha de recursos; pelo contrário, existe um enorme fechamento.

EC: Não existe partilha de informação, quanto mais de recursos?

EA: Não partilhamos nada com ninguém, não articulamos umas com as outras, nem partilhamos informação.

EB: a articulação e colaboração com outras escolas do oncelho é por imposição do próprio MEC que não permite repetição da oferta, salvo algumas exceções devidamente fundamentadas.

Este entrevistado tem uma posição interessante relativamente à articulação que interpretámos como uma estratégia de sobrevivência, ao referir: “não avançamos com a articulação porque temos receio da competição que daí advenha” (EA). Outros, por seu turno e em maioria (escolas dos Concelhos de Batalha, Oeiras, Amadora e Loulé), admitem a existência de lógicas competitivas agravadas pela dependência cada vez maior da oferta de formação, e pela diminuição da procura, decorrente da diminuição do número de alunos:

EB: Existem lógicas de competição entre escolas, dado que vamos depender cada vez mais da oferta de formação.

ED: Infelizmente, às vezes, onde temos cartas dadas aparecem outras escolas a oferecer o mesmo produto, escolas grandes de um meio urbano significativamente maior, o que torna a competição maior, dado que os alunos preferem meios urbanos maiores.

EA: Andamos de costas viradas e sempre foi assim, quanto mais agora que há falta de alunos?!

No que se refere à articulação com as escolas privadas, foi considerada inexistente por todas as escolas entrevistadas. As relações entre estas duas entidades de educação e formação são apontados como relações de carácter pessoal,

EA: Estas relações são relações pessoais que mantemos nas reuniões de rede nas quais algumas escolas privadas mais interessadas participam.

EB: Nada. As relações com as privadas são meramente pessoais.

Ao entrevistarmos as escolas privadas, bem como a associação que representa mais de 200 destas escolas, a informação que obtivemos foi que alguma articulação se estabeleceu

no início da extensão do ensino profissional às escolas públicas, altura em que se desenvolveram formas colaborativas de ação conducente à formação dos jovens, quer através da partilha de recursos, quer através da partilha do conhecimento que a experiência das escolas privadas permitiu. Hoje, pelo contrário, o que se afirma nas relações e articulação entre estas escolas é um quadro competitivo acentuado.

EA2: as escolas eram mediadoras e facilitadoras; mas com a perda demográfica e a questão dos professores, criou-se um sistema de rivalidade...!

EP1: Estamos numa competição silenciada.

EA2: A escola pública não coopera e o quadro relacional agrava-se pois colocam-se questões de sobrevivência decorrentes da escassez de alunos.

O agravamento da competição é referido por muitas das escolas públicas e privadas, como resultante da regulação que se desenvolveu a partir de 2011.

EP2 (da reunião): Manifestámos o nosso desagrado ao município pela forma como as escolas públicas nos atribuíram responsabilidades na distribuição da oferta.

Num dos concelhos estudados (Amadora), a inviabilização por parte da tutela de ofertas formativas predominantes na rede pública de escolas com ensino profissional, conduziu à transferência da procura para a escola profissional privada do mesmo concelho. Esta escola viu o seu número de turmas nestas áreas (Tecnologias de Informação, Comunicação e Informática, Gestão, Comércio e Turismo) aumentar de forma expressiva (mais 8 turmas), no conjunto das ofertas inviabilizadas pela tutela na rede pública.

Damos assim conta de que se instalou um quadro de competição entre escolas públicas, mas igualmente entre escolas públicas e privadas, decorrente da transferência e distribuição coerciva das ofertas formativas. Uma escola privada do Concelho de Oeiras referiu-nos ter-lhe sido retirada a oferta formativa, que considerava a referência em termos de qualidade da formação da escola desde a sua constituição, para ser atribuída outra a escola que nunca chegou a abrir o curso. A contrapartida da tutela (MEC) foi a da aprovação e financiamento de todos os cursos vocacionais de ensino básico que esta escola privada entendesse oferecer. Esta escola observou-nos não ter tido capacidade negocial por

EP1: (...) isolamento em relação às escolas públicas, as quais têm vindo a queimar algum espaço, nomeadamente no que se refere ao mercado de empresas.

No que respeita ao papel da rede concelhia, este é referido pela maioria dos entrevistados como um espaço no qual a articulação poderia desenvolver-se. Contudo, nem todos os municípios assumiram a capacidade de influenciar a oferta. Dois dos municípios entrevistados (M2 e M3) referiram ter desenvolvido e/ou ir desenvolver demárches no sentido da obtenção da atenção da tutela para as necessidades efetivas de estabilização e manutenção da oferta existente, face à sua interpretação da importância que a mesma poderá ter para os seus planos de desenvolvimento. O outro município entrevistado, no entanto, referiu que a sua jurisdição terminava no ensino básico.

M1: No que não é a rede, o município não tem competências; a Tutela não reconhece competências ao Município nestas matérias e como tal apenas emitimos o nosso parecer que não vincula nem altera.

M1: Isto é uma matéria que não tem sido foco da nossa atenção porque temos que nos centrar nas nossas competências, contudo daremos o apoio necessário exercendo pressão sobre o poder político e promovendo a articulação com o setor empresarial.

M2 (da reunião): O município tem voz, mas todavia não ativa. Manifestamos o nosso desagrado nas reuniões de rede, mas nelas já está tudo decidido.

M3: Fazemos uma grande aposta no ensino profissional e não abdicamos do envolvimento direto nestas questões da oferta formativa, pelo que já promovemos uma reunião com a tutela.

No que se refere ao envolvimento dos municípios, observámos algumas diferenças de posicionamento quanto à colaboração e articulação com as escolas. Nos concelhos de escala mais reduzida e de contexto geográfico isolado dos centros de decisão, percebemos uma maior colaboração entre as escolas e respetivos municípios, particularmente no que se refere ao apoio em recursos físicos e à manutenção da oferta definida pelas escolas. Contudo, esta não se reflete em capacidade de negociação com a administração central, no sentido da definição estratégica da oferta formativa, como nos apercebemos pela oferta formativa predominante, a qual sofreu igualmente alterações decorrentes do processo de regulamentação.

As escolas privadas e a associação representante destas, por sua vez, referiram terem sido rompidas as redes colaborativas existentes na fase inicial de extensão do ensino profissional à rede pública, fase na qual não só se partilhavam recursos físicos, como



experiência e conhecimento organizativo. Referiram que esta colaboração se tinha vindo a diluir, dando lugar a:

EA1: um virar de costas, com cada um a fazer o seu trabalho.

Esta colaboração inicial, no entanto, não foi assumida pelas escolas da rede pública que referiram não terem qualquer relação de colaboração ou articulação com a rede privada de ensino profissional, além de que

EC: Há um fechamento geral, não é em particular com as escolas profissionais privadas, mas entre escolas/agrupamentos do mesmo concelho.

Questionados sobre as razões deste fechamento e competição, no mesmo campo organizacional, a maioria dos entrevistados em todos os concelhos, referiu-se aos contextos exteriores relacionados, fundamentalmente, com a quebra demográfica, escassez de alunos e de recursos materiais. Esta competição, no entanto, é referida como existente entre as escolas públicas, mas não em relação às escolas profissionais privadas, com as quais, como referimos, transpareceu nas entrevistas realizadas a ausência de articulação.

EB: Não competimos com as escolas profissionais privadas.

Por sua vez, a articulação com o tecido económico decorre dos contratos que as escolas têm que estabelecer para viabilizar os estágios inerentes à estrutura e organização desta via de ensino. A maioria dos entrevistados referiu não ter tido dificuldades na realização de acordos com as empresas para efeitos de estágio a proporcionar aos alunos. Porém, também referiu que, no que respeita ao envolvimento destas na identificação das necessidades de perfis e competências para o tecido empresarial e na mobilização da oferta, as empresas

EB: Não estão nem aí, entendem a necessidade que temos de proporcionar estágios e abrem-nos as portas, mas a escola é que acompanha, monitoriza e avalia.

EA: A escola funciona para dentro e de dentro para fora, não há o de fora para dentro.

EL: As empresas da região não intervêm nas escolhas das ofertas dos cursos profissionais.

EB: Falámos com duas boas empresas do concelho para que integrassem o Conselho Consultivo da escola, mas elas não mostraram qualquer interesse.

Apesar destas observações, apurámos igualmente que esta articulação se constitui como mais frutífera nos concelhos periféricos e interiores, como os Concelhos de Batalha e de Castelo Branco, embora não sendo, mesmo aí, regular (constituem-se em parcerias com horizonte temporal limitado), nem se constituindo em aliança estratégica com vista ao desenvolvimento de uma ação colaborativa com efeitos sobre o desenvolvimento de relações estáveis, do ponto de vista da promoção da via do ensino e sua importância por parte das empresas. Nestes concelhos, verificaram-se algumas iniciativas, promovidas em articulação concelhia, no sentido da promoção e mobilização do tecido económico para o ensino profissional; no entanto, foram iniciativas pontuais e sempre da responsabilidade e mobilização das escolas.

Ao questionarmos o tecido empresarial, constituído pelas associações empresariais regionais e empresas com acordos de estágio com as escolas da rede pública e privada, apercebemo-nos de que o ensino profissional não faz parte das suas bolsas de recrutamento, apesar de, no geral, considerarem esta formação como:

EEMP2: Uma boa formação mas ainda assim, necessitamos de os preparar tecnicamente.

EEMP1: Não faz parte da bolsa de recrutamento mas da nossa política de formação, proporcionar estágios para o reforço das competências destes jovens.

Confirmando o quadro de ação “de dentro para fora” descrito pelas escolas, os atores do tecido económico não tomam a iniciativa de se dirigir às escolas com vista ao recrutamento de qualificações e competências necessárias à sua atividade. O discurso predominante foi de demarcação e de desconhecimento, exemplificado pelas seguintes afirmações:

EEMP1: Não temos a pretensão de nos imiscuir com a gestão da escola.

EEMP2: Apenas disponibilizamos os nossos técnicos e recursos físicos para a realização dos estágios, mas sem compromisso de recrutamento.

EEMP3: Nunca nos ocorreu olhar para o ensino profissional quer das escolas públicas quer das privadas para estas áreas de energia por desconhecimento das qualificações existentes

## CONCLUSÕES

Os dados apresentados apontam para uma configuração institucional e territorial da oferta formativa presente, cujos principais atributos são:

1. A importância da pressão competitiva sobre as escolas públicas ou privadas, enquanto atores individualizados da oferta, pela captação de alunos.
2. A forte centralidade do Estado, que a partir de 2011 assume integralmente a expressão da procura pública, agindo a “entidade governativa” como “comprador único” (Reis, 2009: 140) dos serviços educativos prestados pelas escolas.
3. Decorrendo de 1. e 2., uma estrutura do campo organizacional que se afasta do tipo ideal de quase-mercado de “livre escolha”, em que as organizações da oferta concorreriam pela captação da procura pública agregada resultante das escolhas dos utilizadores finais do serviço, para se aproximar de uma estrutura de tipo monopsónico, caracterizada como uma forma de quase-mercado em que apenas um “comprador” tem o controlo total do mercado (AmosWEB, 2014).
4. Um significativo grau de homogeneidade da oferta observado em todas as regiões e nos concelhos estudados, em ambos os períodos de análise, que podemos relacionar, na primeira fase, com estratégias defensivas de otimização, face à dependência de recursos; e na segunda fase com processos de isomorfismo coercivo.

Estas conclusões apoiam genericamente a hipótese 2, segundo a qual o ambiente institucional definido pelo Estado para a ação das escolas condiciona o tipo de quase-mercados e o tipo de estruturas de concorrência, particularmente na sua especificação 2.2. Contudo, pelo que podemos apurar, através das observações retiradas do trabalho de campo, esta situação não foi sempre assim. No primeiro período de análise (2008-2011), o Estado, via agências de regulação referidas, apresentava-se com um papel indutor e mesmo facilitador do estabelecimento de parcerias entre as escolas e a comunidade envolvente, da qual faz parte o tecido económico, no sentido de uma aproximação, tanto maior quanto possível, aos objetivos visados com as políticas definidas, nas quais se incluem o quadro de autonomia e o da qualificação da população.

A definição da oferta formativa, ainda que com fortes tendências homogeneizadoras, era desenvolvida dentro de um quadro de referência (CNQ) entendido pelas escolas como

um contexto possibilitador de ação colaborativa e articulada entre “cliente” e “fornecedor”, no qual as empresas eram vistas, não como a procura, mas como o parceiro nos desígnios de qualificação que nortearam os objetivos de política de educação e formação. Esta ação colaborativa estendia-se à relação entre público e privado da rede de escolas, a qual era igualmente entendida como uma relação de ganho mútuo, sem sobrelevação de lógicas concorrenciais, e decorrente da relação institucional diferenciada (particularmente relacionada com o financiamento e sustentação desta rede por parte do Estado).

Efetivamente, a oferta formativa da rede privada apresenta-se, ainda hoje, mais especializada, e com uma maior incidência nas famílias profissionais cujos cursos apresentam uma maior dependência de recursos físicos e materiais. De salientar que os investimentos inerentes à necessidade de dotação destes recursos foram assegurados também pelos diferentes modelos de financiamento definidos pelo Estado para a sua concretização, com destaque para o Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP) do Quadro Comunitário de Apoio (QCA), e para o Programa Operacional Potencial Humano (POPH), do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN).

Quanto à rede pública, esta apresenta uma clara opção por formações/cursos com menor exigência de recursos específicos: físicos e materiais, bem como de recursos humanos com competências profissionalizantes. Essa terá sido a forma de controlar e reduzir a sua dependência destes recursos, e de reforçar posições em torno da afetação do seu corpo docente e das competências instaladas, sem necessidade de reconversão da organização. Esta orientação de controlo parece ter sido a que mais contribuiu para as estratégias arroladas na definição da oferta formativa, face a um quadro legal interpretado como não conferente de autonomia efetiva na contratação de meios e recursos físicos e humanos.

A interpretação da legislação da autonomia foi diferente em cada organização (escola), mas a observação que reflete a perceção da maioria das escolas entrevistadas foi a de “que esta legislação impõe, não atribui” (EA). A imposição foi a principal razão apontada como a responsável pela não assinatura de contratos de autonomia, prevista na legislação em vigor, observação que é reforçada pelas afirmações de que esta lei se constitui como mais um mecanismo condicionador da sua ação. Esta interpretação, retirada das entrevistas realizadas, é coincidente com as conclusões do estudo realizado sobre a autonomia das escolas na Europa, que conclui que

o processo de autonomia tem sido caracterizado por um modelo de decisão do topo para a base, ao abrigo de quadros jurídico-normativos, um modelo não

almejado pelas escolas, que adquiriram responsabilidades à revelia das suas pretensões (Eurydice, 2007: 13-15).

Apenas duas escolas entrevistadas ED e EE, assinaram contratos de autonomia e interpretaram esta ação como possibilitadora de maior autonomia na gestão e organização escolar.

Para além da ação direta do Estado na definição da oferta formativa, outros fatores como a crise económica e financeira que se iniciou em 2008, com consequente agravamento do desemprego, bem como a retração demográfica (ver Anexo II), foram igualmente confirmados como condicionadores da ação das escolas, tendo conduzido às alterações das formas colaborativas, referidas pelos entrevistados como encetadas no início da integração desta via de ensino na rede pública de escolas.

Estas condicionantes acentuaram contextos competitivos, fundamentalmente entre as escolas da rede pública, as quais passaram a competir pela manutenção das suas bases de recrutamento, desvalorizando, simultaneamente, o efeito competitivo em relação às escolas da rede privada. As escolas privadas e as associações representantes entrevistadas, no entanto, assinalaram a existência de contextos competitivos com as escolas públicas, fundamentalmente decorrentes das medidas de política que levaram à extensão do ensino profissional à rede pública, referindo-se ao período entre 2006 e 2010 como aquele em que esta competição pela manutenção das bases de recrutamento mais se acentuou. De assinalar que este é o período de maior crescimento do número de alunos matriculados nos cursos profissionais de nível secundário na rede pública (ver tabela 2 e anexo I, tabela III). Assim, de entre as especificações da hipótese 3., só a manutenção de alguma vantagem de partida das escolas privadas em áreas de formação com maior especificidade de recursos materiais e humanos, traduzida na relativa diferenciação da sua oferta, poderá ir ao encontro da hipótese 3.1.; pelo contrário, não encontramos indícios seja de orientação mimética das escolas públicas relativamente às experiências das privadas (hipótese 3.2.), seja do estabelecimento de alianças cooperativas entre os dois setores no ensino secundário profissional (hipótese 3.3.).

No período entre 2008 e 2011, como referimos, e sem prejuízo do funcionamento dos instrumentos de regulação, o quadro de referência do CNQ parecia viabilizar um alargamento do leque de escolhas dos alunos/famílias, e um maior papel destes na definição da oferta formativa, com a sua procura a ditar as regras da concorrência. Por outro lado, apesar dos contextos de incerteza decorrentes da crise económica e financeira, volatilidade e

retração do mercado, as escolas tiveram a oportunidade de acesso a meios e recursos financeiros. Contudo, o que se verificou foi uma opção pela consolidação e o reforço dos recursos e das competências existentes, em detrimento de uma reconversão organizacional que conduzisse à criação de especializações e de diferenciação.

Assim, pese embora as condições iniciais de funcionamento que propiciariam uma lógica de quase-mercado concorrencial, no qual as escolhas dos alunos e das famílias, suportadas ou não pelos serviços de orientação escolar e profissional, deveriam ditar as relações “cliente/fornecedor”, podendo contribuir para uma maior diferenciação e especialização das ofertas formativas; o que os dados nos mostram, refutando a hipótese 2.1., é que esta oferta apresenta como característica central a homogeneidade (isomorfismo), em ambas as redes pública e privada de ensino profissional secundário. Em todas as regiões, e nos concelhos de localização das escolas entrevistadas, a oferta predominante incide nos mesmos cursos. A oferta formativa predominante neste período apresenta-se fortemente homogénea em todo o país, ficando-nos a perceção de um contexto de ação marcado por estratégias defensivas face à dependência de recursos e a uma perceção consequentemente negativa das possibilidades reais de autonomia. A oportunidade de desenvolvimento de estratégias inovadoras na integração do ensino profissional, de acordo com a perceção que as escolas teriam das preferências dos seus públicos e as alianças entre si e o tecido produtivo local, parece ter sido perdida.

Pese embora a existência de algumas diferenciações regionais na configuração territorial da oferta formativa, que poderiam ser lidas à luz de estratégias arroladas pelas escolas em face das especificidades da estrutura económica regional ou local, da perceção das preferências dos seus públicos e das alianças com o tecido produtivo local (no âmbito das orientações inerentes à constituição desta via de ensino profissional), configurando-se lógicas de mercado e ação inovadora (no âmbito do quadro de autonomia), verificou-se que estas diferenciações decorreram fundamentalmente das orientações coercivas do Estado, particularmente no período entre 2011 e 2014. Coincidimos assim com Reis (2009: 290, segs.) no diagnóstico da elevada centralidade do Estado, também no segmento profissional do Ensino Secundário. Mas não pelo (recente) predomínio da oferta pública neste segmento, e não necessariamente em correlação negativa com a presença de um quase-mercado. A centralidade do Estado, em nosso entender, deriva da institucionalização de um quase-mercado com uma configuração que se aproxima do tipo monopsónico, caracterizada pela coexistência de, por um lado, incentivos à competição entre as escolas, tanto públicas como

privadas, enquanto agentes descentralizados da oferta; com, por outro lado, a posição dominante do Estado na determinação da procura pública, e por consequência na definição das ofertas. Será talvez uma solução híbrida possível entre a orientação política e ideológica para a regulação por mecanismos de mercado, e a tradição histórica e cultural de regulação burocrática?

Com efeito, o peso da ação direta do Estado na definição da oferta formativa é hoje muito significativo. Através das agências de regulação, ANQEP e DGEstE, e envolvendo os diferentes atores do campo organizacional, o Estado estabelece, no final do processo neocorporativo de consulta e negociação, as regras e os procedimentos em contexto normativo, garantindo a sua aplicação através da promoção coerciva de instrumentos de regulação e controlo constituídos nas e pelas reuniões de rede, que têm lugar no início de cada ciclo escolar. Desta forma o Estado procede à distribuição das “quotas de quase-mercado”, contribuindo simultaneamente para a criação de um ambiente competitivo entre as escolas, que se vêem cada vez mais pressionadas a assegurar as suas bases de recrutamento.

Nestas reuniões de rede, as escolas submetem para aprovação a oferta formativa planeada internamente, e definida de acordo com os seus meios e recursos (professores, alunos, alianças com empresas, recursos materiais e humanos), desenvolvendo estratégias de conformidade, de acordo com a sua perceção das preferências das agências estatais, as alianças entre si e com essas agências; mas concorrendo entre si para a captação da procura e de um quase-mercado de trabalho interno, através do estabelecimento de conceções de controlo com vista à consolidação de posições em torno do corpo docente, das competências instaladas e à manutenção da estabilidade organizacional.

À ação centralizadora do Estado, acresce o argumento da identificação das necessidades da economia que, por via da auscultação articulada com os vários atores, legitimam a posição monopsónica do Estado, enquanto intérprete legítimo da procura pública. A integração das necessidades do tecido económico, através da identificação destas pela via da regulação partilhada e articulada com os atores e organizações envolvidos no processo de construção das regras, normas e procedimentos (os CSQ, por exemplo), decorre “num contexto politicamente condicionado pelo próprio Estado, bem como por outros poderes instituídos” (Santos, 2012: 34). Nas várias vertentes de articulação estabelecidas para a definição da oferta formativa, o Estado, através destes mecanismos, tem vindo a constituir-se como representante único e agregador da procura pública, em representação dos

beneficiários. Os beneficiários surgem-nos, neste contexto de análise, como sendo as empresas, que, em face das observações dos entrevistados, aparecem, hoje, como os novos incumbentes neste processo negocial, arrolando “conceções de controlo, convencendo outros atores a adotar e a seguir as suas conceções de mercado” (Fligstein, 1996: 663). Os CSQ são setoriais e os seus representantes defendem os seus interesses individuais, transcritos nas listas prioritárias que conduziram às alterações à oferta formativa no período a partir de 2011.

Esta interpretação do papel do Estado na centralização da procura estende-se igualmente à rede privada de escolas profissionais. A aparente transferência de ofertas formativas do público para o privado, e com ela a transferência dos alunos cujas preferências prevalecem nas suas decisões vocacionais, é conduzida pelo Estado através das agências de regulação.

Ao definir a oferta formativa pública, bem como a política e o modelo institucional da rede privada de que financia a maior parte dos custos de funcionamento, assumindo o compromisso com a fundação de cada escola bem como a sua sustentação, e distribuindo a oferta nas reuniões de rede, o Estado “complexificou os contornos de quase-mercado subjacente à criação desta rede privada de escolas profissionais, e tornou-se igualmente a agência que adquire os serviços, os regula mas também os determina” (Antunes, 2005: 44-49), reforçando a sua posição de controlo sobre o quase-mercado.

Entre 2011 e 2014, a oferta formativa é igualmente homogénea, apesar de apresentar uma maior diferenciação a nível regional/local. Esta diferenciação, no entanto, foi conduzida coercivamente pelo Estado, dando lugar não só à institucionalização de quase-mercado em que as escolas, como referimos, concorrem pela captação da procura centralizada pelo Estado, como também à emergência de novos incumbentes.

Nesta reestruturação do campo organizacional, verificou-se a rutura das relações colaborativas, com uns atores, as escolas públicas, a mobilizar mecanismos de controlo de forma a garantir a estabilidade organizativa, maximizando os recursos e minimizando os efeitos competitivos entre si; e outros, o tecido empresarial, a pressionar o Estado a definir conceções de controlo do quase-mercado (Fligstein, 1996: 660).

Como referimos, a diferenciação na oferta formativa que se verifica entre 2011 e 2014 decorre de imposição normativa, e o isomorfismo coercivo explica-se pelos requisitos “formulados pelos atores dotados de autoridade no campo organizacional, e pela



conformidade das organizações às orientações normativas, de modo a garantir a sua legitimidade e sobrevivência” (Di Maggio e Powell, 1983:151). Neste período, a definição da oferta aparece como fortemente condicionada e institucionalizada pela procura pública centralizada, e expressa-se em listagens definidoras das ofertas formativas interpretadas, no âmbito do processo consultivo referido, como prioritárias ao desenvolvimento sectorial, cuja integração em estratégias de desenvolvimento económico local/regional, no entanto, não transparece.

Em face dos instrumentos de controlo que prevalecem na definição da oferta formativa, os alunos/famílias parecem ter deixado de se constituir como a procura determinante, em particular na rede pública. “As famílias não podem escolher (...) porque as escolas nem têm leque de ofertas” (EA). Desta forma, o quase-mercado da oferta formativa profissional “institucionaliza-se por ação do Estado que define as regras de estabilização” (Fligstein, 2005: 183) e as “condições através das quais se autorizam os vários mercados internos a operar” (Scott, 2008: 98-99). O que transparece, neste ambiente coercivo de procedimento de definição da oferta formativa, é um reduzido peso (quase nulo) das escolhas das famílias/alunos na formação da procura para as ofertas de formação, confirmado pelas entrevistas realizadas, nas quais as escolas admitem ter pouca ou nenhuma capacidade de controlo, atuando em modo de conformidade e em modo de compromisso, utilizando táticas de pacificação e negociação (Oliver, 1991: 152-154). Estas são algumas das respostas estratégicas das escolas às pressões institucionais, que identificámos através da homogeneidade da oferta formativa proporcionada por estas, do cumprimento das orientações que levaram à alteração das ofertas predominantes, e dos ajustamentos e substituições realizadas nos cursos que lhes foram retirados, os quais, como se percebeu, resultaram do processo de negociação e pacificação das tensões criadas no ambiente coercivo de distribuição da oferta formativa.

Mas “a conformidade e cumprimento das regras não são a única resposta às pressões isomórficas, pois em determinadas situações, as organizações respondem estrategicamente, dissociando as suas estruturas e operações, procurando defender-se das pressões experienciadas” (Scott, 2008: 149). Dentro do contexto de limitações externas, a escolha organizacional foi possível (Oliver, 1991: 154), e no seio da organização, manifestaram-se estratégias consonantes com os próprios interesses das escolas, influenciadas pela busca da sobrevivência e estabilidade organizativa. Destas sobressaem as estratégias de manutenção e consolidação da estrutura administrativa e organizacional, a qual não foi objeto de qualquer

alteração pela integração e propagação de competências e da profissionalização. Como resposta às necessidades de coordenação desta via de ensino e ao estabelecimento de interações com o exterior, as escolas procederam à atribuição de responsabilidades funcionais, mas mantendo a estrutura organizativa. O ensino profissional não é reconhecido pelas escolas como uma via que contribua para a criação de identidade da escola/agrupamento – em alguns casos foi mesmo apontado como um risco de deterioração dessa identidade –, rejeitando, até, o reconhecimento exterior por esta via, ainda que com objetivos de fornecimento de ofertas reconhecidas como de, e com qualidade.

A manutenção desta cultura organizacional legitima as escolhas que identificámos como estratégias de defesa das pressões institucionais, que se manifestam igualmente na definição de ofertas com o objetivo principal de assegurar a afetação do corpo docente e reduzir a dependência de recursos.

A primeira hipótese avançada no presente trabalho, quanto à contribuição do ambiente institucional formal de definição da oferta formativa para a formulação de estratégias de controlo e estabilidade organizativa, confirma-se concomitantemente com a percepção que tivemos em todo o trabalho de campo realizado, do papel do Estado na institucionalização de quase-monopsónio, condicionando o tipo de estrutura de concorrência, numa configuração na qual as escolas concorrem pela captação da procura do Estado através de processos de isomorfismo coercivo. A ação criativa e inovadora com vista à transformação das pressões e expectativas institucionais, que sustentámos no nosso quadro de reflexão de partida, não sobressaiu de toda a análise desenvolvida; mas temos consciência de que nos ficaram muitas questões por colocar e aprofundar, nomeadamente no que respeita ao capital social das escolas e à sua capacidade de negociação nas várias esferas onde se desenvolve a ação coerciva. Por outro lado, não foi evidente se a ação competitiva se desenvolvia pela manutenção de alunos, se pela manutenção de professores, o que nos leva à interrogação que esta questão ainda nos suscita, abrindo espaço de reflexão e equacionamento.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (2001), “A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: Elementos para pensar a transição”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, (37), pp.33-48
- AmosWEB GLOSS\*arama, Monopsonistic Competition, *AmosWEB LLC*, 2000-2014.  
[www.AmosWEB.com](http://www.AmosWEB.com) (acedido em 1/9/2014).
- ANESPO (2014), *Rede da oferta formativa de cursos profissionais de nível secundário, das escolas associadas, 2008-2014*. Informação cedida pela Associação Nacional de Escolas Profissionais, a pedido da autora.
- ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional) (2014), *Catálogo Nacional de Qualificações*.  
[www.catalogo.anqep.gov.pt](http://www.catalogo.anqep.gov.pt) (acedido em 23/06/2014)
- (2104), *Áreas de Educação e Formação e Saídas Profissionais Prioritárias na Oferta de Dupla Certificação de Jovens*.  
[www.drealg.net/images/abril2014/anqep\\_areas.pdf](http://www.drealg.net/images/abril2014/anqep_areas.pdf) (acedido em 16/05/2014).
- (2014), *Famílias Profissionais / áreas de formação profissional*.  
[www.anqep.gov.pt/aaaDefault.aspx?f=1&back=1&codigono=56225802AAAAAAAAAAAAAAAAAAAA](http://www.anqep.gov.pt/aaaDefault.aspx?f=1&back=1&codigono=56225802AAAAAAAAAAAAAAAAAAAA) (25/06/2014)
- Antunes, F. (2005), “Reformas do Estado e da educação: O caso das escolas profissionais em Portugal”. *Revista Brasileira de Educação* (29), pp.40-51
- Batista, S. (2012), “A relação escola-comunidade: Políticas e práticas”. Lisboa: CESNOVA-FCSH-UNL, pp.13-27
- Becker, G. (1962) “Investment in human capital: A theoretical analysis”, *Journal of Political Economy*, 70 (5), Parte 2: Investment in Human Beings, pp. 9-49: The University of Chicago Press.  
[www.jstor.org/discover/10.2307/1829103?uid=3738880&uid=2&uid=4&sid=21104109135481](http://www.jstor.org/discover/10.2307/1829103?uid=3738880&uid=2&uid=4&sid=21104109135481)
- (1964 [1994]) *Human Capital: A theoretical analysis with special reference to Education* (3ª ed.) University of Chicago: The University of Chicago Press Books  
[books.google.pt/books?id=9t69iICmrZ0C&printsec=frontcover&source=gbg\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.pt/books?id=9t69iICmrZ0C&printsec=frontcover&source=gbg_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false) (acedido em 16/05/2014).
- CPCS (Comissão Permanente para a Concertação Social) (2012), *Compromisso para o crescimento, competitividade e emprego*, Lisboa: Conselho Económico e Social.  
[www.portugal.gov.pt/media/424132/compromisso\\_crescimento\\_competitividade\\_emprego.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/424132/compromisso_crescimento_competitividade_emprego.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- Comissão Europeia (2004), *Maastricht communiqué on the future priorities of enhanced European cooperation in vocational education and training (VET)*, Bruxelas, Comissão Europeia, DG Educação e Cultura.  
[ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/maastricht\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/maastricht_en.pdf) (acedido em 22/06/2012).
- (2008), *Novas competências para novos empregos: Antecipar e adequar as necessidades de trabalho e as competências: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, COM (2008) 868 Final; {SEC (2008) 3058} CCE, Bruxelas: Comissão Europeia.  
[emsaal.itcilo.org/virtual-library/general-reading/New%20skills%20for%20new%20jobs%20-COM-2008-%20868%20final.pdf/view](http://emsaal.itcilo.org/virtual-library/general-reading/New%20skills%20for%20new%20jobs%20-COM-2008-%20868%20final.pdf/view) (acedido em 22/06/2014).
- (2010), *Comunicação da Comissão: Europa 2020: Uma estratégia europeia para o crescimento*, COM(2010) 2020 final, Bruxelas: Comissão Europeia.  
[eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF) (acedido em 22/06/2012).

- (2012), *Repensar a educação; investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos*, COM(2012) 669 final(2013/2041(INI), Estrasburgo: Comissão Europeia. [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0669:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0669:FIN:EN:PDF). (acedido em 22/06/2014).
- (2013), *Work-based Learning in Europe: Practices and policy pointers*, Bruxelas: Comissão Europeia. [ec.europa.eu/learning-policy/doc/work-based-learning-in-europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/learning-policy/doc/work-based-learning-in-europe_en.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- Comité de Educação (2004), Programa Educação Formação 2010, Relatório Intercalar Conjunto, Bruxelas: Comissão Europeia.  
[www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm](http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm) (acedido em 22/06/2014).
- (2006) Programa Educação Formação 2010, Relatório Intercalar Conjunto, Bruxelas: Comissão Europeia.  
[www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm](http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm) (acedido em 22/06/2014).
- (2008) Programa Educação Formação 2010, Relatório Intercalar Conjunto, Bruxelas: Comissão Europeia.  
[www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm](http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm) (acedido 22/06/2014).
- (2008), *Programa Educação Formação 2010, Relatório Intercalar Conjunto*, Bruxelas: Comissão Europeia.  
[www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm](http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Conselho+e+Comit%C3%A9+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/Educacao+Formacao+2010.htm). (acedido em 22/06/2014).
- Conselho Europeu (2000), *Conclusões da Presidência: Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa: 23–24 de Março de 2000*.  
<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000000001-000005000/000003888.pdf> (acedido em 22/06/2014)
- (2002a), *Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Barcelona: 15 e 16 de Março de 2002*.  
<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000033001-000034000/000033841.pdf> (acedido em 22/06/2014)
- (2002b), *Conclusões da Presidência: Copenhaga, 12 e 13 de Dezembro de 2002*.  
<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000007424/> (acedido em 22/06/2014)
- (2006), *Comunicado de Helsínquia sobre a cooperação europeia reforçada para a educação e formação profissional: Comunicado dos Ministros Europeus da Educação e da Formação Profissional, dos Parceiros Sociais Europeus e da Comissão Europeia, reunidos em Helsínquia, em 5 de Dezembro de 2006, para rever as prioridades e estratégias do Processo de Copenhaga*.  
[ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki_pt.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (2008), *The Bordeaux Communiqué on enhanced European cooperation in vocational education and training: Communiqué of the European Ministers for vocational education and training, the European social partners and the European Commission, meeting in Bordeaux on 26 November 2008 to review the priorities and strategies of the Copenhagen process*.  
[ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/bordeaux\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/bordeaux_en.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (2010), *Comunicado de Bruges sobre o Reforço da Cooperação Europeia no Ensino e Formação Profissionais para o Período de 2011-2020: Comunicado dos ministros europeus do Ensino e Formação Profissionais, dos parceiros sociais europeus e da*

- Comissão Europeia, reunidos em Bruges, em 7 de Dezembro de 2010, para rever a abordagem estratégica e as prioridades do processo de Copenhaga para 2011-2020. [ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_pt.pdf) (acedido em 22/06/2014)
- (2012), *Vocational education and training in Europe: Perspectives for the young generation: Memorandum on cooperation in vocational education and training in Europe, Berlin, 10-11 December*.  
[www.bmbf.de/pubRD/memorandumvocational\\_education\\_and\\_training\\_2012.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/memorandumvocational_education_and_training_2012.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- Cerqueira, M.F. e Martins, A.M.O. (2011), “A consolidação da educação e do ensino profissional na escola secundária nos últimos 50 anos em Portugal”, *Revista Lusófona de Educação* (17), pp.123-145.
- Dale, R. (2004), “Globalização da educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação”, *Educ.Soc.Campinas*, 25, (87), pp.423-460.
- Decreto-Lei (1989a), *Decreto-Lei nº 26/89 de 21 de Janeiro*.  
[www.dre.pt/pdf1s/1989/01/01800/02460249.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/1989/01/01800/02460249.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- (1989b), *Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de Fevereiro*.  
[www.dre.pt/pdf1s/1989/02/02900/04560461.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/1989/02/02900/04560461.pdf) (acedido em 23/06/2014)
- (1989c), *Decreto-Lei nº 286/89 de 29 de Agosto*.  
[dre.pt/pdf1sdip/1989/08/19800/36383644.pdf](http://dre.pt/pdf1sdip/1989/08/19800/36383644.pdf) (acedido em 22/06/2014)
- (1991), *Decreto-lei nº 172/91 de 10 de Maio*.  
[www.dre.pt/pdf1s/1991/05/107A00/25212530.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/1991/05/107A00/25212530.pdf) (acedido em 23/06/2014)
- (1993), *Decreto-Lei nº 70/93 de 21 de Janeiro*.  
[www.dre.pt/pdf1s/1993/03/058A00/10901094.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/1993/03/058A00/10901094.pdf) (acedido em 22/06/2014)
- (1998a), *Decreto-Lei nº 4/98 de 8 de Janeiro*.  
[dre.pt/pdf1sdip/1998/01/006A00/01130119.pdf](http://dre.pt/pdf1sdip/1998/01/006A00/01130119.pdf)
- (1998b), *Decreto-lei nº 115-A de 4 de Maio*.  
[https://www.ige.min-edu.pt/upload/Legislação/Dec\\_Lei\\_115-A\\_98.pdf](https://www.ige.min-edu.pt/upload/Legislação/Dec_Lei_115-A_98.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- (2003), *Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro*.  
[dre.pt/pdf1sdip/2003/01/012A00/01300137.PDF](http://dre.pt/pdf1sdip/2003/01/012A00/01300137.PDF) (acedido em 23/06/2014)
- (2004), *Decreto-Lei nº 74/2004 de 26 de Março*.  
[www.dre.pt/pdf1s/2004/03/073A00/19311942.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/2004/03/073A00/19311942.pdf) (acedido em 22/06/2014)
- (2006), *Decreto-Lei nº 24/2006 de 6 de Fevereiro*.  
[www.gave.min-edu.pt/np3content/?newsId=31&fileName=decreto\\_lei\\_24\\_2006.pdf](http://www.gave.min-edu.pt/np3content/?newsId=31&fileName=decreto_lei_24_2006.pdf) (acedido em 22/06/2014)
- (2007), *Decreto-Lei nº 396/2007 de 31 de Dezembro*.  
[www.dre.pt/pdf1s/2007/12/25100/0916509173.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/2007/12/25100/0916509173.pdf)
- (2008), *Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril*.  
[dre.pt/pdf1s/2008/04/07900/0234102356.pdf](http://dre.pt/pdf1s/2008/04/07900/0234102356.pdf) (acedido em 23/06/2014)
- (2009), *Decreto-Lei nº 224/2009 de 11 de Setembro*.  
[dre.pt/pdf1s/2009/09/17700/0623606237.pdf](http://dre.pt/pdf1s/2009/09/17700/0623606237.pdf)
- (2011), *Decreto-Lei nº 92/2011 de 27 de Julho*.  
[www.catalogo.angep.gov.pt/boDocumentos/getDocumentos/428](http://www.catalogo.angep.gov.pt/boDocumentos/getDocumentos/428) (acedido em 23/06/2014)
- (2012a), *Decreto-Lei 137/2012 de 2 de Julho*.  
[dre.pt/pdf1sdip/2012/07/12600/0334003364.pdf](http://dre.pt/pdf1sdip/2012/07/12600/0334003364.pdf) (acedido em 23/06/2014)
- (2012b), *Decreto-Lei nº 139/2012 de 5 de Julho*.

- <dre.pt/pdf1sdip/2012/07/12900/0347603491.pdf> (acedido em 22/06/2014)
- (2012c), *Decreto-Lei nº 176/2012 de 27 de Agosto*.  
<dre.pt/pdf1sdip/2012/08/14900/0406804071.pdf> (acedido em 22/06/2012)
- (2013), *Decreto-Lei nº 91/2013 de 10 de Julho*.  
<dre.pt/pdf1sdip/2013/07/13100/0401304015.pdf> (acedido em 22/06/2014)
- (2014), *Decreto-Lei nº 43/2014 de 18 de Março*.  
<dre.pt/pdf1sdip/2014/03/05400/0207402081.pdf> (acedido em 22/06/2014)
- Despacho (2004), *Despacho nº 14758/2004*, de 23 de Julho.  
<dre.pt/pdf2sdip/2004/07/172000000/1112711131.pdf> (acedido em 23/06/2014)
- (2008), *Despacho nº 13456/2008*, de 14 de Maio.  
[www.catalogo.angep.gov.pt/boDocumentos/getDocumentos/157](http://www.catalogo.angep.gov.pt/boDocumentos/getDocumentos/157) (acedido em 23/06/2014)
- DGEEC (Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência) (2013), *Modelo de previsão do número de alunos em Portugal – impacto do alargamento da escolaridade obrigatória*, Lisboa: Ministério da Educação e Ciência. <http://www.mec.pt> (acedido em 16/05/2014)
- (2014) *Estatísticas de Educação*. Disponível em: <http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/> (acedido em: 16/05/2014)
- (2014) *Educação em Números em Portugal 2014*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, Disponível em: [http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=145&fileName=EducacaoEmNumeros2014.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=145&fileName=EducacaoEmNumeros2014.pdf) (acedido em 20/07/2014)
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983), “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, 48 (2), pp.147-160.
- DSRLVT (2014), *Rede de oferta formativa de cursos profissionais de nível secundário, 2008-2014*. Informação prestada pela Direção de Serviços da Região de Lisboa e Vale do Tejo (DGEstE), a pedido da autora.
- DSRN (2014), *Rede de oferta formativa de cursos profissionais de nível secundário, 2008-2014*. Informação prestada pela Direção de Serviços da Região Norte (DGEstE), a pedido da autora.
- DSRCENTRO (2014), *Rede de oferta formativa de cursos profissionais de nível secundário, 2008-2014*. Informação prestada pela Direção de Serviços da Região Centro (DGEstE), a pedido da autora.
- DSRA (2014), *Rede de oferta formativa de cursos profissionais de nível secundário, 2008-2014*. Informação prestada pela Direção de Serviços da Região do Alentejo (DGEstE), a pedido da autora.
- DSRAL (2014), *Rede de oferta formativa de cursos profissionais de nível secundário, 2008-2014*. Informação prestada pela Direção de Serviços da região do Algarve (DGEstE), a pedido da autora.
- EF2020 (2011), *Educação e Formação 2020: Relatório nacional de progresso – 2011: Portugal*. [www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AF1FD821-0DF0-4AE8-8F60-FA77A05BB726/7800/Relatorio\\_Nacional\\_Progresso2011.pdf](http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AF1FD821-0DF0-4AE8-8F60-FA77A05BB726/7800/Relatorio_Nacional_Progresso2011.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- Eurydice (2007), *A autonomia das escolas na europa: políticas e medidas*. Bruxelas: Comissão Europeia, DG Educação e Cultura.
- Fligstein, N. (1996), “Markets as politics: A political approach to market institutions”, *American Sociological Review* 61 (4), pp.656-673



- (2005), The political and economic sociology of international economic arrangements. In N. Smelser & R. Swedberg (Eds), *The handbook of economic sociology* (2<sup>a</sup>ed.). Princeton: Princeton University Press, pp.183-204.
- GEPE (Gabinete de Estatísticas e Planeamento da Educação) (2009), 50 anos de Estatísticas, Vol. II, Outubro; MEC. [www.gepe.min-edu.pt](http://www.gepe.min-edu.pt) (acedido em 16/05/2014).
- (2011), *Estatísticas da Educação: Jovens: Evolução*, Lisboa: Ministério da Educação e Ciência. [www.dgeec.mec.pt/np4/96/](http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/) (acedido em 16/05/2014)
- Grácio, S. (1998), *Ensinos Técnicos e Política em Portugal: 1910/1990*, Lisboa: Instituto Piaget.
- IEFP (Instituto do Emprego e da Formação Profissional) (2007), *Situação do mercado de emprego: Relatório anual 2007*, Lisboa: IEFP. [www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2007/R\\_ANUAL\\_07\\_VERSION\\_FINAL.pdf](http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2007/R_ANUAL_07_VERSION_FINAL.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- (2008), *Situação do mercado de emprego: Relatório anual 2008*, Lisboa: IEFP. [www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2008/Relatório%20Anual\\_2008.pdf](http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2008/Relatório%20Anual_2008.pdf) (acedido em 13/06/2014).
- (2009), *Situação do mercado de emprego: Relatório anual 2009*, Lisboa: IEFP. [www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2009/Ranual\\_09\\_versão%20final\\_corrigida.pdf](http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2009/Ranual_09_versão%20final_corrigida.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- (2010), *Situação do mercado de emprego: Relatório anual 2010*, Lisboa: IEFP. [www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2010/Relatório%20Anual%20Mercado%20de%20Emprego%20-%202010\\_versão%20final.pdf](http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2010/Relatório%20Anual%20Mercado%20de%20Emprego%20-%202010_versão%20final.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- (2011), *Situação do mercado de emprego: Relatório anual 2011*, Lisboa: IEFP. [www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2011/Relatorio\\_anual\\_2011.pdf](http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Documents/2011/Relatorio_anual_2011.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- (2012), *Estatísticas de Emprego: Evolução*, Lisboa: IEFP. [www.iefp.pt/estatisticas](http://www.iefp.pt/estatisticas) (acedido em 16/05/2014).
- (2014) *Áreas prioritárias de formação e saídas profissionais*, Lisboa: IEFP. Disponível em: <https://www.iefp.pt/areas-e-saidas-profissionais-prioritarias> (acedido em 20/07/2014)
- (2014) *Áreas de formação e profissões regulamentadas*. Lisboa: IEFP. Disponível em: [http://portal.iefp.pt/portal/page?\\_pageid=177,139192&\\_dad=gov\\_portal\\_iefp&\\_schema=GOV\\_PORTAL\\_IEFP&id=4](http://portal.iefp.pt/portal/page?_pageid=177,139192&_dad=gov_portal_iefp&_schema=GOV_PORTAL_IEFP&id=4) (acedido em 20/07/2014).
- IFG (Institute For Government) (2012), *The development of quasi-markets in secondary education*, London: Institute for Government. [www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20Development%20of%20Quasi-Markets%20in%20Education%20final.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20Development%20of%20Quasi-Markets%20in%20Education%20final.pdf) (acedido em 21/06/2014).
- IMD (2005), *IMD World competitiveness yearbook*, Lausanne: World Competitiveness Center-IMD.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2011), *Classificação portuguesa 2010 das profissões*, Lisboa: INE. [www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=107961853&PUBLICACOESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=107961853&PUBLICACOESmodo=2) (acedido em 23/06/2014)
- (2012), *Censos 2011*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. [www.censos.ine.pt](http://www.censos.ine.pt) (acedido em 16/05/2014).

- Le Grand, J. (1991), “Quasi-Markets and Social Policy”, *The Economic Journal*, 101 (408), pp. 1256-1267.
- Lei (1986), *Lei nº 46/86 de 14 de Outubro: Lei de Bases do Sistema Educativo*. [dre.pt/pdf1sdip/1986/10/23700/30673081.pdf](http://dre.pt/pdf1sdip/1986/10/23700/30673081.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (1997), *Lei nº 115/97 de 19 de Setembro: Alteração à Lei nº 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)*. [www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AE6762DF-1DBF-40C0-B194-E3FAA9516D79/1767/Lei115\\_97.pdf](http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AE6762DF-1DBF-40C0-B194-E3FAA9516D79/1767/Lei115_97.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (1999), *Lei nº 159/99, de 14 de Setembro: Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais*. [dre.pt/pdf1sdip/1999/09/215A00/63016307.PDF](http://dre.pt/pdf1sdip/1999/09/215A00/63016307.PDF) (acedido em 23/06/2014).
- (2005), *Lei nº 49/2005 de 30 de Agosto: Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior*. [www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AE6762DF-1DBF-40C0-B194-E3FAA9516D79/1768/Lei49\\_2005.pdf](http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AE6762DF-1DBF-40C0-B194-E3FAA9516D79/1768/Lei49_2005.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (2009), *Lei 85/2009 de 27 de Agosto: Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade*. [dre.pt/pdf1s/2009/08/16600/0563505636.pdf](http://dre.pt/pdf1s/2009/08/16600/0563505636.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- Meyer, W.J. & Rowan, B. (1977), “Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”, *The American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363.
- OCDE (1989), *O Ensino na sociedade moderna*, Porto: Asa.
- (2005), *Education at a Glance: OECD Indicator, Summary in Portuguese*, Paris: OCDE. [www.oecd.org/dataoecd/20/25/35345692.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/20/25/35345692.pdf) (acedido em 16/05/2014)
- Oliver, C. (1991), “Strategic responses to institutional processes”, *Academy of Management Review*, 16 (1), pp.145-179.
- Plano Nacional de Emprego e Plano Tecnológico (2005), *Novas Oportunidades*, Lisboa: MTSS, ME. [www.oei.es/quipu/portugal/novas\\_oportunidades.pdf](http://www.oei.es/quipu/portugal/novas_oportunidades.pdf) (acedido em 16/05/2014).
- Pfeffer, J. (1982), *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- J. & Salancik, G.R. (2003 [1978]), *The external control of organizations: A resource dependence perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- PNACE (2005), *Estratégia de Lisboa: Portugal de novo*, Lisboa: Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, Presidência do Conselho de Ministros. [www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/955D4EFD-5E99-409F-868B-1A78993C6033/620/PNACE20052008.pdf](http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/955D4EFD-5E99-409F-868B-1A78993C6033/620/PNACE20052008.pdf) (acedido em 22/06/2014)
- Polanyi, Karl (1957), *The great transformation: The political and economic origins of our time*, Boston: Beacon Press. [uncharted.org/frownland/books/Polanyi/POLANYI%20KARL%20-%20The%20Great%20Transformation%20-%20v.1.0.html#page\\_56](http://uncharted.org/frownland/books/Polanyi/POLANYI%20KARL%20-%20The%20Great%20Transformation%20-%20v.1.0.html#page_56) (acedido em 16/05/2014).
- Portaria (2004), *Portaria nº550-C/2004 de 21 de Maio*. [dre.pt/pdf1s/2004/05/119B01/00290038.pdf](http://dre.pt/pdf1s/2004/05/119B01/00290038.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (2005), *Portaria nº 256/2005 de 16 de Março*. [www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2005\\_portaria\\_256\\_16\\_03.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2005_portaria_256_16_03.pdf) (acedido em 23/06/2014).



- (2006), *Portaria nº 797/2006 de 10 de Agosto*.  
[dre.pt/pdf1sdip/2006/08/15400/57825783.pdf](http://dre.pt/pdf1sdip/2006/08/15400/57825783.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (2009), *Portaria nº 782/2009 de 23 de Julho*.  
[www.dre.pt/pdf1s/2009/07/14100/0477604778.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/2009/07/14100/0477604778.pdf) (acedido em 22/06/2014).
- (2012), *Portaria nº 265/2012 de 30 de Agosto*.  
[dre.pt/pdf1sdip/2012/08/16800/0490804912.pdf](http://dre.pt/pdf1sdip/2012/08/16800/0490804912.pdf) (acedido em 22 (06/2014).
- (2013a), *Portaria nº 135-A/2013 de 28 de Março*.  
[dre.pt/pdfgratis/2013/03/06201.pdf](http://dre.pt/pdfgratis/2013/03/06201.pdf) (acedido em 23/6/2014).
- (2013b), *Portaria nº 276/ 2013 de 23 de Agosto*.  
[dre.pt/pdf1sdip/2013/08/16200/0509205096.pdf](http://dre.pt/pdf1sdip/2013/08/16200/0509205096.pdf) (acedido em 23/06/2014)
- Reis, I.M. (2009), *Governância da educação em Portugal: O local e os modos de regulação da oferta formativa*, Tese de doutoramento inédita, UBI, Covilhã.  
[http://www.adelinotorres.com/teses/ISAURA%20REIS\\_Tese%20de%20Doutoramento\\_EDUCA%C7%C3O%20EM%20PORTUGAL.pdf](http://www.adelinotorres.com/teses/ISAURA%20REIS_Tese%20de%20Doutoramento_EDUCA%C7%C3O%20EM%20PORTUGAL.pdf) (acedido em 23/06/2014).
- Santos, Rui (2012), *Relatório da cadeira da sociologia económica: Licenciatura em Sociologia*, Relatório inédito, FCSH-UNL, Lisboa.
- Scott, W.R. (2008), *Institutions and organizations: Ideas and interests* (3ª ed.), California Sage, Stanford: Stanford University Press.
- Schultz, T.W. (1972[1981]) “Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities”. *Economic Research: Retrospect and Prospect Human Resources*. National Bureau of Economic Research, (6) pp.1-84. Chicago: The University of Chicago Press.  
<http://www.nber.org/chapters/c4126.pdf> (acedido em 16/05/2014).
- Stoer, S.R., Stoleroff, A.D. & Correia, J.A. (1990), “O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica de acumulação”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (29), pp.11-53.
- Teodoro, A. (1995), “Reforma educativa ou a legitimação do discurso sobre a prioridade educativa”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 4, pp.49-70.
- Young, M. (2007), “Para que servem as escolas?”, *Educ.Soc.Campinas*, 28, (101), pp.1287-1302.

## ANEXOS

### ANEXO I EVOLUÇÃO DE JOVENS MATRICULADOS

**Tabela I - Evolução de jovens matriculados no ensino secundário (público + privado) por modalidade. Portugal, 2000-2013.**

		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
jovens	Cursos gerais/científico-humanísticos	241850	224 077	213 731	212 342	205 671	188 460	196 023	196 216	195 330	197 582	197 918	199 131	201118
	Cursos tecnológicos	64944	58 264	53 973	52 850	59 474	52 228	42 820	25 673	20 212	14 577	13 315	10 145	5976
	Ens. artístico especializado	1629	1 586	1 513	1 566	1 685	1 460	1 838	1 809	2 185	2 095	2 140	2 341	2462
	Cursos profissionais	30668	33 799	33 587	34 399	36 765	36 943	47 709	70 177	93 438	107 266	110 462	113 749	115885
	C. Aprendizagem (3)						20 563	18 459	15 941	13 584	17 619	18 669	21 056	33366
	CEF			2 353	2 877	2 832	3 422	5 224	8 425	4 388	2 320	2 117	2 012	3025
<b>Total jovens</b>		<b>339091</b>	<b>317 726</b>	<b>305 157</b>	<b>304 034</b>	<b>306 427</b>	<b>303 076</b>	<b>312 073</b>	<b>318 241</b>	<b>329 137</b>	<b>341 459</b>	<b>344 621</b>	<b>348 434</b>	<b>361832</b>

(3) Os dados entre 2005/06 e 2007/08 foram fornecidos pela ANQ, com base em dados provisórios providos do IEFP.

Fonte: Educação em Números. Portugal 2014. DGEEC; ANQ 2010; Estatísticas da Educação 2011/12 DGEEC

**Tabela II - Evolução de jovens matriculados no ensino secundário regular e cursos profissionais (público + privado). Continente, 2000-2013.**

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Sec.Regular	292613	268805	254511	252283	251766	227475	227027	210439	202079	198184	197236	195284	194703
C. Profissionais Sec.	28464	31418	30792	31346	33620	33341	44466	66494	89499	103250	106381	109260	110750
<b>Total E.SEC.</b>	<b>321077</b>	<b>300223</b>	<b>287609</b>	<b>286323</b>	<b>287955</b>	<b>263919</b>	<b>276391</b>	<b>284760</b>	<b>311080</b>	<b>322794</b>	<b>325615</b>	<b>329114</b>	<b>343084</b>

Fonte: Educação em Números. Portugal 2014. DGEEC; Estatísticas da Educação 2012/2013. DGEEC

**Tabela 3 - Evolução de jovens matriculados nos cursos profissionais de ensino secundário (público e privado). Continente, 2000-2013.**

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Sec.C.Profi.Público	1687	2244	2131	2179	3393	3607	13951	34414	53637	64416	65680	66395	66675
Sec.C.Profi.Privado	26777	29174	28661	29167	30227	29734	30515	32080	35862	38834	40701	42865	44075
<b>Total Púb.e Priv.</b>	<b>28464</b>	<b>31418</b>	<b>30792</b>	<b>31346</b>	<b>33620</b>	<b>33341</b>	<b>44466</b>	<b>66494</b>	<b>89499</b>	<b>103250</b>	<b>106381</b>	<b>109260</b>	<b>110750</b>

Fonte: Educação em Números. Portugal 2014. DGEEC; Estatísticas da Educação 2012/2013. DGEEC

## ANEXO II

### ESTATÍSTICAS DA POPULAÇÃO

Local de residência (NUTS - 2001)	População residente (N.º) por Local de residência (NUTS - 2001), Sexo e Grupo etário (Por ciclos de vida); Anual (1)								Variação 2011 - 2007	Taxa de Variação 2011 - 2007
	2011				2007					
	Total	0 - 14 anos	15 - 24 anos	0-24	Total	0 - 14 anos	15 - 24 anos	0-24		
	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º		
Portugal	10542398	1572900	1139411	2712311	10553339	1643835	1211155	2854990	-142679	-5,00%
Norte	3687224	549344	425478	974822	3719773	598290	456102	1054392	-79570	-7,55%
Centro	1734393	231907	179604	411511	1765424	251152	193101	444253	-32742	-7,37%
Lisboa e Vale do Tejo	3656413	568118	370510	938628	3603050	562452	386470	948922	-10294	-1,08%
Alentejo	506798	66123	50309	116432	520717	68768	55215	123983	-7551	-6,09%
Algarve	446140	69440	45220	114660	434556	68186	47613	115799	-1139	-0,98%

FONTE: INE, 2012

**ANEXO III****LISTAGEM DE CURSOS PROFISSIONAIS DE NÍVEL SECUNDÁRIO**

<b>DESIGNAÇÃO DO CURSO</b>	<b>PORTARIA DE CRIAÇÃO</b>
Artes do Espetáculo – Interpretação	Portaria n.º 232/07, de 05.03
Artes do Espetáculo - Interpretação e Animação Circense	Portaria n.º 231/07, de 05.03
Intérprete de Dança Contemporânea	Portaria n.º 230/07, de 05.03
Artes do Espetáculo - Cenografia, Figurinos e Adereços	Portaria n.º 229/07, de 05.03
Artes do Espetáculo - Luz, Som e Efeitos Cénicos	Portaria n.º 228/07, de 05.03
Instrumentalista de Cordas e Teclas	Portaria n.º 220/07, de 01.03
Instrumentista de Sopro e Percussão	Portaria n.º 221/07, de 01.03
Técnico de Produção e Tecnologias da Música	Portaria n.º 233/07, de 03.03
Técnico de Vidro Artístico	Portaria n.º 895/06, de 26.09
Técnico de Cerâmica Artística	Portaria n.º 918/06, de 26.09
Técnico de Cantaria Artística	Portaria n.º 1278/06, de 21.11
Equipamento Design Industrial, Design Industrial, design Interiores	Portaria n.º 1279/06, de 21.11
Técnico de Artes Gráficas	Portaria n.º 1282/06, de 21.11
Técnico de Design Gráfico	Portaria n.º 1289/06, de 21.11
Técnico de Som	Portaria n.º 1277/06, de 21.11
Técnico de Vídeo	Portaria n.º 1271/06, de 21.11
Técnico de Fotografia	Portaria n.º 1320/06, de 23.11
Técnico de Animação 2D e 3D	Portaria n.º 1309/06, de 23.11
Técnico de Multimédia	Portaria n.º 1315/06, de 23.11
Técnico de Audiovisuais	Portaria n.º 1299/06, de 22.11
Técnico de Desenho Digital 3D	Portaria n.º 1281/06, de 21.11
Técnico de Comunicação - Marketing, Relações Públicas e	Portaria n.º 1286/06,

Publicidade	de 21.11
Técnico de Biblioteca, Arquivo e Documentação	Portaria n.º 1305/06, de 23.11
Técnico de Museografia e Gestão do Património	Portaria n.º 1270/06, de 21.11
Conservação do Património Cultural, Restauro Pedra Mural, Azulejo, Pintura, Madeira	Portaria n.º 1272/06, de 21.11
Técnico de Recuperação do Património Edificado	Portaria n.º 1290/06, de 21.11
Assistente de Arqueólogo	Portaria n.º 1313/06, de 23.11
Técnico de Vendas	Portaria n.º 904/05, de 26.09
Técnico de Comércio	Portaria n.º 909/05, de 26.09
Técnico de Marketing	Portaria n.º 901/05, de 26.09
Técnico de Vitrinismo	Portaria n.º 908/05, de 26.09
Técnico de Banca e Seguros	Portaria n.º 888/04, de 21.06
Técnico de Secretariado	Portaria n.º 915/05, de 26.09
Técnico de Contabilidade	Portaria n.º 914/05, de 26.09
Técnico de Gestão	Portaria n.º 899/05, de 26.09
Técnico de Administração Naval	Portaria n.º 1275/06, de 21.11
Técnico de Transportes	Portaria n.º 1307/06, de 23.11
Técnico de Serviços Jurídicos	Portaria n.º 1310/, de 23.11
Técnico de Informática de Gestão	Portaria n.º 913/05, de 26.09
Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos	Portaria n.º 916/05, de 26.10
Técnico de Gestão de Equipamentos Informáticos	Portaria n.º 897/05, de 26.11
Técnico Manutenção Industrial, Eletromecânica, Mecatrónica, Automóvel Aeronaves	Portaria n.º 1312/06, de 23.11
Maquinação e Metalomecânica, Controle de Qualidade	Portaria n.º 1317/06, de 23.11
Técnico de Frio e Climatização	Portaria n.º 898/05, de 26.09
Técnico de Gás	Portaria n.º 902/05, de 26.09
Técnico de Energias Renováveis, Sistemas Solares Eólico e Bioenergia	Portaria n.º 944/05, de 28.09

Moldes Técnico de Desenho de Construções Mecânicas, Modelação Gráfica de Moldes	Portaria n.º 911/05, de 26.09
Técnico de Construção Naval/Embarcações de Recreio	Portaria n.º 912/05, de 26.09
Técnico de Mecânica Naval	Portaria n.º 893/05, de 26.09
Contramestre (Marinha Mercante)	Portaria n.º 980/05, de 04.10
Técnico de Instalações Elétricas	Portaria n.º 890/05, de 26.09
Técnico de Eletrotecnia	Portaria n.º 917/05, de 26.09
Técnico de Eletricidade Naval	Portaria n.º 873/05, de 21.09
Técnico de Mecatrónica	Portaria n.º 910/05, de 26.09
Técnico de Eletrónica e Telecomunicações	Portaria n.º 979/05, de 04.10
Técnico de Eletrónica, Áudio, Vídeo e TV	Portaria n.º 892/05, de 26.09
Técnico de Eletrónica, Automação e Instrumentação	Portaria n.º 896/05, de 26.09
Técnico de Eletrónica, Automação e Computadores	Portaria n.º 889/05, de 26.09
Técnico de Eletrónica, Automação e Comando	Portaria n.º 903/05, de 26.09
Técnico de Análise Laboratorial	Portaria n.º 890/04, de 21.06
Técnico de Química Industrial	Portaria n.º 886/04, de 21.06
Técnico de Desenho de Mobiliário	Portaria n.º 1306/06, de 23.11
Técnico de Tinturaria, Estamparia e Acabamento	Portaria n.º 919/05, de 26.09
Técnico de Gestão de Produção Têxtil e Vestuário	Portaria n.º 978/05, de 26.09
Técnico da Qualidade - Calçado e Marroquinaria	Portaria n.º 1274/06, de 21.11
Técnico de Desenho de Calçado e Marroquinaria	Portaria n.º 1284/06, de 26.11
Modelista de Vestuário	Portaria n.º 1273/06, de 26.11
Técnico de Coordenação e Produção de Moda	Portaria n.º 1300/06, de 22.11
Técnico de Design de Moda	Portaria n.º 1291/06, de 21.11
Técnico de Produção Agrária, Produção Vegetal e Transformação	Portaria n.º 892/04, de 21.07
Técnico de Processamento e Controlo da Qualidade Alimentar	Portaria n.º 891/04, de

	21.07
Técnico de Jardinagem e Espaços Verdes	Portaria n.º 884/04, de 21.07
Técnico de Gestão Cinegética	Portaria n.º 883/04, de 21.07
Técnico de Recursos Florestais e Ambientais	Portaria n.º 907/05, de 26.09
Técnico de Viticultura e Enologia	Portaria n.º 905/05, de 26.09
Técnico de Gestão Equina	Portaria n.º 1080/06, de 06.10
Técnico de Construção Civil	Portaria n.º 1276/06, de 21.11
Técnico de Termalismo	Portaria n.º 920/05, de 26.09
Técnico de Ótica Ocular	Portaria n.º 1314/06, de 23.11
Técnico Auxiliar Protésico	Portaria n.º 1308/06, de 23.11
Técnico de Apoio à Infância	Portaria n.º 1283/06, de 21.11
Animador Sociocultural	Portaria n.º 1280/06, de 21.11
Técnico de Apoio Psicossocial	Portaria n.º 1285/06, de 21.11
Técnico de Restauração	Portaria n.º 1319/06, de 23.11
Técnico de Receção	Portaria n.º 1316/06, de 23.11
Técnico de Turismo	Portaria n.º 1288/06, de 21.11
Técnico de Turismo Ambiental e Rural	Portaria n.º 1287/06, de 21.11
Técnico de Gestão do Ambiente	Portaria n.º 906/05, de 26.09
Topógrafo-Geómetra	Portaria n.º 1298/06, de 22.11
Técnico de Cartografia	Portaria n.º 1304/06, de 23.11
Técnico de Sistemas de Informação Geográfica	Portaria n.º 1318/06, de 23.11
Técnico de Higiene e Segurança no Trabalho e Ambiente	Portaria n.º 891/05, de 26.09
Técnico de Segurança e Salvamento em Meio Aquático	Portaria n.º 1311/06, de 23.11
Técnico de Apoio à Gestão Desportiva	Portaria n.º 176/11 de 28.04

Fonte: ANQEP,2014